




“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น”
ลำดับที่ 8

การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น





“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น”
ลำดับที่ 8

การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 8

การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติตามหลักกฎหมาย
ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

อารีรัตน์ โกสิทธิ์.

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 8 การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์
ภัยพิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศ
ญี่ปุ่น.-- กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

156 หน้า.

1. สิทธิเด็ก. 2. อนุสัญญาสิทธิเด็ก. I. ชื่อเรื่อง.

323.3

ISBN 978-616-488-067-2

ผู้เขียน อารีรัตน์ โกสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2563

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

จัดทำโดย โครงการสันติไมตรีไทย- ญี่ปุ่น (Japan Watch)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทรศัพท์ 02-221-2422 โทรสาร 02-221-2422

www.japanwatch.today

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 0-2218-3557 โทรสาร 0-2218-3547

<http://www.cupress.chula.ac.th>

E-mail: cuprint@hotmail.com

คำนำ

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่นสนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) เป็นชุดโครงการประสานงานที่ก่อตั้งขึ้นจากวิสัยทัศน์ว่าในบริบทโลกสมัยใหม่ ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกี่ยวพันและส่งอิทธิพลต่อกันลึกซึ้งกว้างขวาง ดังนั้น การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศอื่น ๆ จึงมีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศสำคัญ ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีบทบาทและอิทธิพลต่อโลก ภูมิภาค และต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในประเทศ หรือบทบาทพฤติกรรมแสดงออกของญี่ปุ่นส่งผลต่อไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งรวดเร็วรุนแรง และเป็นไปอย่างซ้ำ ๆ การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประโยชน์ทั้งในแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาประเทศ หรือกำหนดจุดยืนของประเทศต่อญี่ปุ่นและต่อประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในแง่มุมของการมองมุมกลับเปรียบเทียบทบทวนเพื่อเห็นภาพและเข้าใจประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้นด้วยเช่นกัน

เอกสารชุด “ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” เป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตตามเป้าหมายของโครงการฯ เพื่อประมวลข้อมูลความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่นเผยแพร่ในสังคมไทย โครงการฯ มีความคาดหวังว่าสังคมไทยจะได้รับประโยชน์จากเอกสารชุดนี้ตามสมควร

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

คำนำจากผู้เขียน

หนังสือเรื่อง “การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น” เล่มนี้ ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจมาจากการลงพื้นที่ ณ เมืองคумаโมะโตะ (Kumamoto) ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวระหว่างวันที่ 14 และ 16 เมษายน พ.ศ. 2559 โดยมีความรุนแรงระดับ 7 ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงที่สุด มียอดผู้เสียชีวิต 75 คน และส่งผลกระทบต่ออาคารของรัฐ ที่พักอาศัย และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ โดยนับเป็นครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ที่เมืองคумаโมะโตะเคยบันทึกไว้ แม้ว่าการเดินทางในครั้งนี้จะห่างจากเหตุภัยพิบัติถึง 2 ปี แต่ร่องรอยความเสียหายยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ อาคารสถานที่บางส่วนได้รับการปรับปรุงซ่อมแซมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในขณะที่หลายส่วนยังอยู่ระหว่างดำเนินการ ประชาชนบางส่วนยังคงอาศัยอยู่ที่บ้านพักชั่วคราว ในการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติบางส่วน ทำให้ผู้เขียนได้รับทราบถึงความเสียหายและความสูญเสียที่เกิดขึ้น ทำให้รู้สึกสะเทือนใจเป็นอย่างยิ่ง ในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนเลือกหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “เด็ก” ในสถานการณ์ภัยพิบัติขึ้นมาพิจารณาเพราะเป็นกลุ่มประชากรเปราะบางที่ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษและอยู่ในความสนใจของผู้เขียน โดยจะกล่าวถึงภาพรวมของการคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นควบคู่ไปกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตัวอย่างผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญ จากประสบการณ์เพียงน้อยนิดที่จุดประกายให้ผู้เขียนมาค้นคว้าเพื่อต่อยอดและนำมาสู่การเขียนหนังสือเล่มนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อการ

คุ้มครองสิทธิเด็กของประเทศไทยซึ่งจะเป็นการสร้างความตระหนัก เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมรับมือและจะสามารถลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติได้ต่อไปในอนาคต

ผู้เขียนขอขอบคุณโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) โดยการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ให้การสนับสนุนทุนในการเขียนหนังสือเล่มนี้ หวังว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจ ส่วนประโยชน์ประการใดที่พึงมีจากหนังสือเล่มนี้ ขอมอบให้แก่ครูบาอาจารย์ บุพการี ผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน และครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจมาโดยตลอด หากจะมีความผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและยินดีรับฟังข้อเสนอแนะและคำวิจารณ์เพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และสังคมต่อไป

อารีรัตน์ โกสิทธิ์
สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	XI
บทที่ 1 ความเป็นมาและพัฒนาการการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก ในสถานการณ์ภัยพิบัติ	1
1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก	1
1.2 สถานภาพของ “ความเป็นเด็ก” (Childhood) จากอดีตสู่ปัจจุบัน	6
1.3 สถานการณ์ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและแนวโน้ม ในอนาคต	13
1.4 การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติตามกรอบ กฎหมายระหว่างประเทศ	18
1.4.1 กรอบกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL)	20
1.4.1.1 การคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวา ทั้ง 4 ฉบับ (the Geneva Conventions 1949)	21
1.4.1.2 การคุ้มครองภายใต้กฎบัตรมนุษยธรรม และมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อ ภัยพิบัติ (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response)	23
1.4.2 กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law: IHR)	25
1.4.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948)	26

1.4.2.2	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989)	29
1.4.3	กรอบกฎหมายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law: IDRL)	34
1.4.3.1	กรอบการดำเนินงาน เฮียวโกะ พ.ศ. 2548 - 2558: การสร้างความ พร้อมให้แก่ประเทศและชุมชนในการ รับมือและฟื้นคืนกลับเมื่อเกิดภัยพิบัติ (Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations)	36
1.4.3.2	กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลด ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)	37
1.4.3.3	กฎบัตรเด็กเพื่อลดความเสี่ยงจาก ภัยพิบัติ (The Children's Charter for Disaster Risk Reduction)	42
1.4.4	ตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบ อื่น ๆ ที่ไม่มีผลผูกพัน	42
1.4.5	กฎหมายระหว่างประเทศและขอบเขตการใช้ บังคับ (application of international law)	43
1.5	องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการคุ้มครอง สิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ	45

	หน้า
บทที่ 2 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเด็กและสถานการณ์ภัยพิบัติ ของประเทศญี่ปุ่น	49
2.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเด็ก	50
2.1.1 จำนวนประชากร “เด็ก” ของประเทศญี่ปุ่น	50
2.1.2 แนวคิด “สร้างคน สร้างชาติ”: เด็ก คือ อัญมณี ที่มีค่ายิ่งต่อการพัฒนาประเทศ	52
2.2 ภัยพิบัติถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น	55
2.2.1 ประเทศตั้งอยู่บนวงแหวนแห่งไฟ (The Ring of Fire)	56
2.2.2 เภชิญภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบ	60
2.3 ผลกระทบต่อเด็กเมื่อเกิดภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น	68
2.3.1 ชีวิตและร่างกาย	69
2.3.2 เด็กกำพร้าและไร้ที่อยู่อาศัย	71
2.3.3 โรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (Post-Traumatic Stress Disorder symptoms: PTSD)	72
2.3.4 โรคมะเร็งต่อมไทรอยด์ (thyroid cancer)	75
2.3.5 ตารางแสดงข้อมูลผลกระทบที่เกิดกับเด็ก จากเหตุภัยพิบัติ The Great East Japan Earthquake of 2011	77
บทที่ 3 กฎหมายกับสังคมญี่ปุ่นและการคุ้มครองสิทธิเด็ก ในสถานการณ์ภัยพิบัติ	79
3.1 กฎหมายกับสังคมญี่ปุ่น	79
3.1.1 จากอิทธิพลของศาสนาสู่ระบบจารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติแบบญี่ปุ่น	79

	หน้า
3.1.2 ระบบกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะของสังคมญี่ปุ่น	81
3.2 พัฒนาการทางกฎหมายของญี่ปุ่นในการคุ้มครองสิทธิเด็ก	84
3.3 ทำหน้าที่ของประเทศญี่ปุ่นที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิเด็ก	91
3.3.1 ข้อสงวนเรื่องการลิดรอนเสรีภาพ (deprived of liberty)	92
3.3.2 คำประกาศเรื่องการแยกจากครอบครัว (separated from his or her parents)	94
3.4 กฎหมายฉบับสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของญี่ปุ่น	97
3.4.1 พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559 (The amendment to the Child Welfare Act in 2016)	99
3.4.2 พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน พ.ศ. 2540 (Disaster Countermeasures Basic Act 1997)	103
3.5 ข้อสังเกตบางประการในการคุ้มครองสิทธิเด็กกรณีภัยพิบัตินิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิ	105
3.5.1 การอพยพกลับและการใช้พื้นที่ซึ่งอาจปนเปื้อนกับน้ำมันตรังสี	106
3.5.2 ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับระดับกัมมันตรังสีที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ	108
3.5.3 แหล่งผลิตอาหาร และสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งอาจปนเปื้อนกับน้ำมันตรังสี	109

	หน้า
3.5.4 การละเมิดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ทางด้านสุขภาพ	111
บทที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะ	113
บรรณานุกรม	117

บทนำ

ปัจจุบันมีเด็กกว่า 2.3 พันล้านคนอาศัยอยู่ทั่วโลก ในช่วงศตวรรษ 20 ที่ผ่านมา ปรากฏว่าในแต่ละปีมีเด็กซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ (disaster) ประมาณ 66 ล้านคนทั่วโลก เมื่อเกิดภัยพิบัติประชากรกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable groups) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เด็ก” มักได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากกว่าผู้ใหญ่ โดยเสียชีวิตและบาดเจ็บมากกว่าจำนวนประชากรในกลุ่มอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่อง เด็กกำพร้า หรือเด็กซึ่งถูกแยกออกจากครอบครัวซึ่งอาจกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกละเมิด ถูกกระทำด้วยความรุนแรง ถูกละทิ้ง หรือถูกแสวงหาผลประโยชน์รวมทั้งผลกระทบในด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ ในทางระหว่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ เช่น ภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law: IHR) และกฎหมายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law: IDRL) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children’s Fund: UNICEF) ซึ่งเป็นหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations) ซึ่งทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ และพัฒนา รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาการ และสุขภาพของเด็ก รวมทั้งให้ความคุ้มครองเด็กในด้านต่าง ๆ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบ เช่น มรสุมหรือลมประจำฤดูที่ทำให้ฝนตกหนัก (Heavy Monsoon Rain) ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือน

กรกฎาคม พายุไต้ฝุ่น (Typhoon) ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงเดือน ตุลาคม น้ำท่วม (Floods) แผ่นดินถล่ม (Landslides) แผ่นดินไหว (Earthquakes) คลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunamis) การปะทุของภูเขาไฟ (Volcanic Eruptions) และ หิมะถล่ม (Snow Avalanches) ด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” (The Ring of Fire) ดังนั้นภัยพิบัติจึงเกิดขึ้นบ่อย ค่อนข้างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายแก่ชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศญี่ปุ่นอย่างยาวนาน จนถึงกับมีคำกล่าวว่า “ภัยพิบัติถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น” เป็นที่ยอมรับว่าประเทศญี่ปุ่น ประสบความสำเร็จและได้รับการยกย่องในระดับนานาชาติว่า มีการจัดการกับภัยพิบัติได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและทันสมัยที่ และยังได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบภัยพิบัติทั่วโลกอีกด้วย สำหรับจำนวนประชากรเด็กของประเทศญี่ปุ่นคิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ในการให้ความคุ้มครองเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น คนญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการเตรียมตัวให้พร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยโรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการบ่มเพาะเด็กและเยาวชน โดยมีการสอนกฎ ระเบียบ และการรักษาเวลา เช่น การฝึกซ้อมการหลบภัย โดยในโรงเรียนอนุบาล จะมีการซ้อมหลบภัยทุกเดือน เดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งถือว่าบ่อยมาก จะสอนให้เด็กทำซ้ำ ๆ จนติดเป็นนิสัย และเด็กจะสามารถจำติดตัวไปตลอด การฝึกเรื่องความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญมาก ส่วนคุณแม่ชาวญี่ปุ่นใช้วิธีการ สร้างสภาพแวดล้อมให้ซึมซับเข้าไปในตัวลูก ให้ลูกสามารถจัดการเรื่องรอบตัวได้ด้วยตัวเอง เน้นเรื่อง การเช็พ การรักษากฎเกณฑ์ มารยาท และการอยู่ร่วมกันในครอบครัวโดยไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อนด้วยกลไกทางสังคมซึ่งมีความเข้มแข็ง

ประกอบกับวิธีการปลูกฝังเด็กในวิถีแบบญี่ปุ่นทำให้เหตุการณ์ ภัยพิบัติแต่ละครั้งก่อให้เกิดความสูญเสียน้อยลงมากเมื่อเทียบกับ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Committee on the Rights of the Child) ตามอนุสัญญา ว่าด้วยสิทธิเด็กฯ ยังมีความกังวลกรณีเด็กจำนวนมากที่ถูกแยกออกจากสภาพแวดล้อมในครอบครัว และการห้ามเด็ก ๆ ที่อยู่ในความ ดูแลของหน่วยงานด้านเด็กติดต่อกับพ่อแม่ของพวกเขา นอกจากนี้ คณะผู้แทนจากประเทศญี่ปุ่นต้องชี้แจงกรณี ผลกระทบที่เกิดจาก โศกนาฏกรรมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ไดอิจิ ในปี ค.ศ. 2011 ที่ เมืองฟูกูชิม่า ซึ่งยังคงส่งผลกระทบต่อเด็กมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อสุขภาพจิตของเด็กโรคเครียดหลัง เหตุการณ์สะเทือนขวัญ เด็กกำพร้าและไร้ที่อยู่อาศัย โรคมะเร็งต่อม ไทรอยด์ (thyroid cancer) รวมถึงพื้นที่ซึ่งอาจปนเปื้อนกัมมันตรังสี และส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เป็นต้น

ในหนังสือเรื่อง “การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ ภัยพิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น” เล่มนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้ง ภาษาต่างประเทศ และภาษาไทยเป็นหลัก โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความเป็นมาและพัฒนาการการให้ความคุ้มครองสิทธิ เด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปตามหลัก กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อมูลทั่วไปและเด็กในสถานการณ์ ภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายกับสังคมญี่ปุ่นและ การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น และ ส่วนสรุปและข้อเสนอแนะ



ความเป็นมาและพัฒนาการการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ

1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก

เด็กเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่าต่อมวลมนุษยชาติ เด็กจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ การได้รับความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และคุ้มครองจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลในสังคม¹ และให้เด็กมีความมั่นคง ปลอดภัย ทั้งสุขภาพ ร่างกาย และจิตใจ โดยรัฐทั้งหลายต่างมีหน้าที่หรือมีพันธกรณีในการจัดให้มีการคุ้มครองแก่เด็กเป็นพิเศษ มีการกำหนดให้เด็กเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) โดยมีสิทธิ ฐานะ และสถานภาพที่ต้องได้รับการเคารพจากทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน²

¹ อิงอร จินตนาเลิศ, กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, หน้า 5.

² UNICEF, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Fully Revised Third Edition 2007, [Online] Available from: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf [accessed 26 November 2018]. p. 1.

การคุ้มครองสิทธิเด็ก (Children's Rights) นั้น มีความพยายามมาตั้งแต่ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงปี ค.ศ. 1919 – 1946 องค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ได้ให้ความสนใจในการคุ้มครองและสวัสดิการสำหรับเด็ก โดยเฉพาะเด็กที่ต้องกลายเป็นเด็กกำพร้าและต้องพลัดถิ่นเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลง ในปี ค.ศ. 1919 มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการคุ้มครองเด็ก (Committee for the Protection of Children)³ ขึ้น และในปี ค.ศ. 1924 องค์การสันนิบาตชาติ ได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก (the Geneva Declaration on the Rights of the Child) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ปฏิญญาเจนีวา ซึ่งร่างขึ้นโดย Eglantyne Jebb ผู้ก่อตั้งกองทุน Save the Children โดยมีหลักคิด 5 ประการเกี่ยวกับเด็ก ได้แก่ สิทธิที่จะพัฒนา การให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษในยามจำเป็น ลำดับความสำคัญเพื่อการบรรเทาทุกข์ เสรีภาพทางเศรษฐกิจ และการป้องกันจากการถูกเอารัดเอาเปรียบหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และการอบรมสั่งสอนที่มุ่งปลูกฝังจิตสำนึกและหน้าที่ทางสังคมให้แก่เด็ก⁴ อย่างไรก็ตาม ข้อความที่ปรากฏในปฏิญญาเจนีวาดังกล่าว บอกเป็นนัยว่า เด็กเป็นบุคคลที่จะได้รับความห่วงหาอาทรจากบุคคลอื่นมากกว่าที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายและสามารถอ้างเรื่องสิทธิขึ้นใช้ยันต่อบุคคลอื่น⁵

³ Trevor Buck, *International Child Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 2005, p. 21.

⁴ UNICEF, *History of Child Rights*, [Online] Available from: <https://www.unicef.org/child-rights-convention/history-child-rights> [accessed 25 July 2019].

⁵ Trevor Buck, *International Child Law*, Third Edition, London: Routledge, 2014, p. 22.

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ (The UN General Assembly) ได้มีข้อมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ซึ่งเป็นเอกสารที่วางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของโลก และ ปี ค.ศ. 1959 สมัชชาแห่งสหประชาชาติ (The UN General Assembly) ได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (the United Nations Declaration on the Rights of the Child) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 10 ข้อ⁶ สถานภาพของปฏิญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ (non-binding resolution) เพียงแต่รัฐยอมรับหลักการพื้นฐานที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับเด็กทุกคน และกลายเป็นที่ยอมรับในระดับสากล⁷

ในที่สุด ปี ค.ศ. 1989 สมัชชาแห่งสหประชาชาติ (The UN General Assembly) โดยข้อมติที่ 44/25 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ได้ประกาศรับรองและให้ความเห็นชอบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (the Convention on the Rights of the Child) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปีถัดมา⁸ โดยในปัจจุบันมีจำนวน 196 ประเทศเข้าร่วมเป็นรัฐภาคี⁹ ซึ่งการเข้าเป็นภาคนั้นอาจเกิดขึ้น

⁶โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ <http://www.cirp.org/library/ethics/UN-declaration/>

⁷ Jane Fortin, **Children's Rights and the Developing law**, Third Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 38.

⁸โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ <http://www.un-documents.net/a44r25.htm>

⁹โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ <http://indicators.ohchr.org/>

จากการให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (acceptance) การให้ความเห็นชอบ (approval) และการภาคยานุวัติ (accession)¹⁰

หลักการคุ้มครองสิทธิเด็กที่ปรากฏในอารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 นั้น เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแล และการช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยคำนึงถึงว่า ได้มีการระบุถึงความจำเป็นที่จะขยายการดูแลโดยเฉพาะแก่เด็ก โดยอนุสัญญาฯ ยอมรับว่าเด็กจะต้องได้รับการช่วยเหลือในการพัฒนาความเป็นอิสระ และศักยภาพในการรับผิดชอบต่อนาคตของพวกเขาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายไปถึงสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองแก่เด็กทุกคนโดยไม่จำกัดอายุ ศักดิ์ศรี โดยให้ทัดเทียมกับ

¹⁰ การให้สัตยาบัน (ratification) เป็นการกระทำในทางระหว่างประเทศโดยรัฐยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา ซึ่งรัฐนั้นเข้าร่วมเป็นภาคีที่เข้าร่วมเจรจา และ/หรือ ลงนามในสนธิสัญญาตั้งแต่แรก ในกรณีของสนธิสัญญาทวิภาคี การให้สัตยาบันมักจะทำได้โดยการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารระหว่างรัฐคู่สัญญา ส่วนกรณีสนธิสัญญาพหุภาคีโดยปกติจะมีการมอบสารไว้กับผู้เก็บรักษา (อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 2 (1) (บี), ข้อ 14 (1) และ ข้อ (16)

การยอมรับ (acceptance) และการให้ความเห็นชอบ (approval) มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการให้สัตยาบันและเป็นการแสดงความยินยอมของรัฐที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา โดยวิธีการยอมรับหรือให้ความเห็นชอบนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขเช่นเดียวกับการให้สัตยาบัน (อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 2 (1) (บี) และข้อ 14)

การภาคยานุวัติ (accession) คือ การที่รัฐหนึ่งเข้าไปเป็นภาคีสถิติสนธิสัญญา ซึ่งรัฐอื่น ๆ ได้วินิจฉัยตกลงก่อนแล้ว และสนธิสัญญานั้นได้มีผลใช้บังคับก่อนแล้ว มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการให้สัตยาบัน (อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 2 (1) (บี) และข้อ 15)

โปรดดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้ที่ United Nations, United Nations Treaties Collection: Glossary, [Online] Available from: https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml [accessed 10 September 2018].

ผู้ใหญ่ เด็ก ๆ ต้องการเสรีภาพที่จำเป็นต่อการพัฒนาการตนเองแบบ
ผู้ใหญ่ หากต้องการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองเพื่อความ
เป็นอิสระและมีส่วนร่วมในสังคม¹¹

สิทธิเด็ก (Children's Rights) เป็น “สิทธิติดตัว”
“ไม่สามารถโอนให้แก่อันได้” (inherent rights / inalienable
rights) ถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ของเด็กทุกคน
ที่มีมาแต่กำเนิด ไม่ใช่เป็นเรื่องที่รัฐหรือใครเป็นผู้มอบให้ และไม่มี
ผู้ใดสามารถไปตัดทอน หรือจำกัดการใช้สิทธิอันชอบธรรมของเด็ก
หรือละเมิดสิทธิของเด็กได้¹² ในการคุ้มครองสิทธิเด็กนั้นจะต้อง
คำนึงถึงหลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) *ประโยชน์สูงสุดของ
เด็ก* (the Best interest of the child) ในการดำเนินการต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับเด็กจะต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กตาม
อนุสัญญาฯ ข้อ 3, (2) *ห้ามเลือกปฏิบัติ* (Non-Discrimination)
อนุสัญญาฯ ข้อ 2, (3) *สิทธิในชีวิต การอยู่รอด และการพัฒนา*
(Rights to life, survival and development) อนุสัญญาฯ
ข้อ 6 และ (4) *การเคารพความคิดเห็นของเด็ก* อนุสัญญาฯ ข้อ 12
(Respect the views of the Child)¹³

¹¹ Jane Fortin, *Children's Rights and the Developing law*, p. 41-42.

¹² ศูนย์วิจัยและพัฒนา นวัตกรรม การศึกษา เพื่อเด็ก และ ผู้มีความต้องการ พิเศษ
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *สิทธิเด็กและการวางแผนท้องถิ่นเพื่อ
เด็กและเยาวชน*, [ออนไลน์] สามารถเข้าถึงได้จาก [http://www.dla.go.th/
upload/ebook/column/2012/7/2013_5053.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2012/7/2013_5053.pdf) (เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน
2561), หน้า 60.

¹³ European Union-Migration and Home Affairs, *United Nations Convention
on the Rights of the Child: UNCRC*, [Online] Available from: [https://
ec.europa.eu/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_
network/glossary_search/united-nations-convention-rights_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/glossary_search/united-nations-convention-rights_en) [ac-
cessed 10 August 2019].

1.2 สถานภาพของ “ความเป็นเด็ก” (Childhood) จากอดีตสู่ปัจจุบัน

สถานภาพของ “ความเป็นเด็ก” ซึ่งนำมาสู่การมีสถานะเป็น “บุคคล” หรือ เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” (Subject) ในทางกฎหมายนั้น Philippe Ariès นักประวัติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้สำรวจแนวความคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นเด็ก” (Childhood) ในเชิงประวัติศาสตร์ช่วงหลายศตวรรษก่อนหน้านั้น และในปี ค.ศ. 1960 เขาได้เขียนข้อค้นพบไว้ในหนังสือ “L’Enfant et la Vie Familiale sous l’Ancien Régime” ซึ่งต่อมาปี ค.ศ. 1962 หนังสือเล่มดังกล่าวถูกแปลเป็นภาษาอังกฤษ โดย Robert Baldick ใช้ชื่อว่า “Centuries of Childhood: A Social History of Family Life”¹⁴ Ariès อ้างว่า ได้พบข้อค้นพบใหม่ว่า “ในยุคกลาง ความคิดของสังคมในเรื่องเด็กไม่มีอยู่จริง” โดยทารกแรกคลอดจนถึงบุคคลที่อายุต่ำกว่า 7 ปี จะไม่มีตัวตนในสังคม แต่พอเริ่มเข้าสู่ศตวรรษที่ 15 ถึง 17 เด็กได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกในครอบครัว และมีความสำคัญซึ่งต้องได้รับการเลี้ยงดูและได้รับการคุ้มครอง ข้อค้นพบหรือข้อสรุปนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการหลากหลายสาขาวิชาในสมัยนั้น สาเหตุมาจากขาดพยานหลักฐานสนับสนุนแนวความคิดนี้ อย่างเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของ Ariès นับเป็นผลงานคลาสสิกที่มักจะถูกอ้างอิงถึงอยู่บ่อยครั้ง¹⁵ ในศตวรรษที่ 18 ปรากฏรูปแบบการเลี้ยงดูเด็กด้วยความรักใคร่มากขึ้น และมีธรรมเนียมปฏิบัติใหม่ ๆ เช่น การมีแม่นม การห่อตัวทารกเพื่อให้รู้สึกปลอดภัยและอบอุ่น และลดการลงโทษที่รุนแรงเกินไปสำหรับเด็ก¹⁶

¹⁴ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ Ariès Philippe, *Centuries of Childhood: A Social History of Family Life*, London: Jonathan Cape Pub, 1962.

¹⁵ Trevor Buck, *International Child Law*, p. 1.

¹⁶ *Ibid.*, p. 2.

ในยุคสมัยต่อมา David Archard ได้แต่งหนังสือเรื่อง Children: Rights and Childhood¹⁷ ถอดรื่องานนิพนธ์ที่ทรงอิทธิพลของ Ariès ในยุคก่อน โดยเขาชี้ให้เห็นว่า ไม่เพียงแต่จะมีพยานหลักฐานพื้นฐานที่อ่อนแอเท่านั้น Ariès จงใจที่จะตีความอดีตโดยใช้ ทศนคติ ข้อสมมติฐาน และความกังวลในปัจจุบัน ข้อสรุปโดยย่อของข้อโต้แย้งนี้ คือ การมีแนวคิดเกี่ยวกับ “วัยเด็ก” หมายถึง การตระหนักว่ามีความแตกต่างระหว่าง “ความเป็นเด็ก” และ “ผู้ใหญ่”¹⁸ Archard ได้สรุปข้อเสนอของตนเองว่า ทุกสังคม ทุกยุคทุกสมัยมีแนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นเด็ก” ที่แตกต่างกันออกไป เราไม่สามารถมั่นใจและเชื่อถือองค์ความรู้ทางด้านความคิดในอดีตได้ ดังนั้น เขาจึงสรุปได้ว่างานเขียนของ Ariès มีข้อบกพร่อง นอกจากนี้ Archard ได้เสนอแนะองค์ประกอบ 3 ประการ ในการพิจารณาเกณฑ์เรื่อง “ความเป็นเด็ก” ซึ่งประกอบด้วย 1) “ขอบเขตต่าง ๆ” (boundaries) 2) “มิติต่าง ๆ” (dimensions) และ 3) “ปริเฉทต่าง ๆ” (divisions) โดยกำหนดให้มีขอบเขตที่สามารถสิ้นสุดลงได้ โดยเขาให้เหตุผลว่าแนวคิดเรื่องขอบเขตของ “ความเป็นเด็ก” อาจจะแตกต่างกันตามแต่ละวัฒนธรรมของสังคมโดยเฉพาะนั้น ๆ¹⁹ ท้ายที่สุด Archard สรุปว่า “... แนวคิดเรื่องวัยเด็กอาจจะแตกต่างกันออกไปตามแนวทางที่วางขอบเขตไว้ตามมิติ และปริเฉทต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นตัวกำหนดวิถีคิดทางด้านวัฒนธรรม ความคิดเกี่ยวกับขอบเขต ลักษณะ และความสำคัญของวัยเด็ก”²⁰

¹⁷ Archard David, *Children: Rights and Childhood*, London: Routledge, 1993.

¹⁸ Trevor Buck, *International Child Law*, pp. 1-2.

¹⁹ *Ibid.*, p. 2.

²⁰ Archard David, *Children: Rights and Childhood*, p. 39.

“ความเป็นเด็ก” เป็นเรื่องของโครงสร้างทางสังคม โดย Archard ได้อธิบายความคิดดังกล่าวผ่านมุมมองทางสังคมและประวัติศาสตร์ ว่าในสังคมที่มีความแตกต่างกัน ความคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นเด็ก” ย่อมต่างกัน ในขณะที่ความเป็น “เด็ก” และความเป็น “ผู้ใหญ่” เกี่ยวข้องกับสังคมและผลทางกฎหมายที่ยืดหยุ่นและ/หรือ ผูกพันกับความเป็น “เด็ก”²¹ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำของเด็กในแรงงานประมงทางทะเล และแรงงานภาคเกษตรตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. 1919 และ ค.ศ. 1920 ระบุถึงอายุขั้นต่ำของเด็กว่า เป็นบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และ อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานคือ 14 ปี ต่อมาในทางกลับกันตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ค.ศ. 1973 กำหนดอายุขั้นต่ำ 15 ปี และ ฉบับที่ 182 ค.ศ. 1999 กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงาน เป็น 18 ปี²² หรือแม้กระทั่ง ปฎิญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1924 และ ค.ศ. 1959 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ต่างกำหนดสิทธิพิเศษให้กับเด็กแต่ก็ไม่สามารถที่จะให้นิยามคำว่า “เด็ก”²³

นอกจากปรากฏงานเขียนเกี่ยวกับ “เด็ก” ในเชิงประวัติศาสตร์ ดังเช่นผลงานของ Philippe Ariès หรือ David Archard ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในอดีตยังมีผู้ทำการศึกษาและสร้างทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการเด็ก ได้แก่ **ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ของฟรอยด์** (Freud’s Psychosexual Development

²¹ John Tobin, *Justifying Children’s Rights*, International Journal of Children’s Rights 21 2013: Martinus Nijhoff publisher, p. 399.

²² Ibid., pp. 399 - 340.

²³ Ibid.

Theory) ทฤษฎีพัฒนาการทางสติปัญญาของเพียเจต์ (Intellectual Development Theory) และทฤษฎีพัฒนาการทางจิตของอริคสัน (Psychosocial Development Theory) เป็นต้น ซิกมันด์ ฟรอยด์ จิตแพทย์ชาวเวียนนา ประเทศออสเตรีย อธิบายการทำงานของจิตใจที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับประสบการณ์ที่ได้รับในอดีตตอนเด็กที่ส่งผลกระทบต่อบุคลิกภาพและพฤติกรรมของบุคคลในวัยต่อมา²⁴ ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ของฟรอยด์ อาจแบ่งออกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน ส่วนแรกคือ การศึกษากระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) ส่วนที่สองคือ การอธิบายระบบค่านิยม ศาสนา และระบบวัฒนธรรม ซึ่งทฤษฎีทั้งสองส่วนนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น เพราะกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมย่อมได้รับอิทธิพลจากระบบวัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมทางสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้²⁵ จีน เพียเจต์ (Jean Piaget) ทำการศึกษาความสามารถทางการคิด การรับรู้ และการเข้าใจในเด็กวัยต่าง ๆ โดยทฤษฎีพัฒนาการทางสติปัญญา ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า ความรู้เกิดจากการที่บุคคลมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดกระบวนการทางสติปัญญา การเจริญเติบโตทางสติปัญญา จะเป็นไปตามลำดับขั้นขึ้นขึ้นอยู่กับวุฒิภาวะ ประสบการณ์ที่มีต่อสิ่งนั้น ๆ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับผู้ดูแล ผู้ใหญ่ หรือกลุ่มเพื่อน²⁶ ก่อนที่จะมีทฤษฎีของเพียเจต์ เด็ก ๆ มักถูกมองว่าเป็นผู้ใหญ่ฉบับย่อส่วน (mini-adults) สำหรับข้อเสนอของเพียเจต์ คือ วิธีคิด

²⁴ พิมภาภรณ์ กลั่นกลั่น, การพยาบาลเด็กเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ, เชียงใหม่: คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560, หน้า 53.

²⁵ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ ยศ สันตสมบัติ, ฟรอยด์และพัฒนาการของจิตวิเคราะห์: จากความฝันสู่ทฤษฎีสังคม, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2016,

²⁶ พิมภาภรณ์ กลั่นกลั่น, การพยาบาลเด็กเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ, หน้า 62.

ของเด็กแตกต่างจากวิธีคิดของผู้ใหญ่²⁷ ตัวอย่างเช่น ในเด็กเล็กเชื่อว่า พระอาทิตย์มีชีวิตเนื่องจากมันเคลื่อนที่ได้ ข้อมูลในโครงสร้างทางปัญญาที่เคยได้รับมาคือ สิ่งที่เคลื่อนที่ได้คือสิ่งมีชีวิต เด็กจึงมอง สิ่งที่เคลื่อนที่ได้เป็นสิ่งมีชีวิต²⁸ ส่วนทฤษฎีพัฒนาการทางจิตของ อีริกสัน (Psychosocial Development Theory) เป็นทฤษฎีที่ อธิบายพัฒนาการของชีวิตตั้งแต่วัยทารกจนถึงวัยชรา อีริกสันเชื่อว่า วัยแรกของชีวิตเป็นวัยที่เป็นรากฐานเบื้องต้น และวัยต่อ ๆ มา ก็สร้างจากรากฐานนี้ ถ้าหากในวัยทารกเด็กได้รับการดูแลอย่างดี และอบอุ่น ก็จะช่วยให้เด็กมีความเชื่อถือในผู้อื่นที่อยู่รอบ ๆ ตั้งแต่ บิดามารดา บุคคลต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเขา จะช่วยให้เด็กช่วยตนเอง มีความตั้งใจที่จะทำอะไรเอง และเมื่อเขาเติบโตขึ้นก็จะเป็นผู้ที่รู้สึกว่า ตนเองมีสมรรถภาพที่จะทำอะไรได้ นอกจากนี้จะมีความซื่อสัตย์ ต่อตนเองและผู้อื่น สามารถที่จะยอมรับสิ่งที่ดีและไม่ดีของตนเองได้ และผู้อื่นสามารถที่จะสนิทสนมกับผู้อื่น ทั้งเพศเดียวกันและ เพศตรงข้ามโดยสนิทใจ โดยไม่มีความอิจฉาว่าเพื่อนจะดีกว่าตน เมื่อเป็นผู้ใหญ่ก็จะเป็นผู้เสียสละไม่เห็นแก่ตัวดูแลผู้ที่อ่อนเยาว์กว่า²⁹

²⁷ Kendra Cherry, *Jean Piaget Biography (1896-1980)*, [Online] Available from: <https://www.verywellmind.com/jean-piaget-biography-1896-1980-2795549> [accessed 3 July 2019].

²⁸ พิมพ์ภาภรณ์ กลั่นกลิน, *การพยาบาลเด็กเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ*, หน้า 62.

²⁹ มัณฑรา ธรรมบุศย์, *จิตวิทยาสำหรับครู-ทฤษฎีจิตสังคมของอีริกสัน*, [ออนไลน์] สามารถเข้าถึงได้จาก <https://sites.google.com/site/psychologybkf1/home/citwithya-phathnakar/thvsdi-cit-sangkham-khxng-xi-rik-san> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2561).

จากข้อถกเถียงทางความคิดถึงสถานภาพของ “ความเป็นเด็ก” (Childhood) ในอดีตซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบริบททางสังคม วัฒนธรรม และมุมมองต่อพัฒนาการของเด็กในปี ค.ศ. 1989 ที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้รับรอง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (The United Nations Convention on the Rights of the Child 1989: UNCRC) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กจึงได้กำหนดขอบเขตของ “ความเป็นเด็ก” หรือ “Childhood” ที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามอนุสัญญา ฉบับนี้ ว่า

“เด็ก หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น”³⁰

สำหรับข้อสังเกตในอนุสัญญา ไม่ได้กำหนดการเริ่มต้นของเด็ก (the beginning of childhood) เอาไว้ กล่าวคือไม่ได้กำหนดช่วงอายุของเด็กไว้อย่างชัดเจนว่าจะเป็นช่วงอายุตั้งแต่เท่าไรถึงช่วงอายุเท่าไรที่จะได้รับการคุ้มครอง เพียงแต่กำหนดไว้ว่า มนุษย์ทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี เท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้แต่ละประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาได้กำหนดนิยามของ “เด็ก” ตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ วัฒนธรรม ประเพณี และศาสนาของแต่ละประเทศ³¹ แต่อย่างไรก็ดี

³⁰ The United Nations Convention on the Rights of the Child, 1989 Article 1. For the purposes of the present Convention, a child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.

³¹ อิงอร จินตนาเลิศ, กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989, หน้า 23-24. และโปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Fully revised third edition, 2007, [Online] Available from: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child_Part_1_of_3.pdf [accessed 3 July 2019].

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดการสิ้นสุดของความเป็นเด็ก (the end of childhood) หรืออายุการบรรลุนิติภาวะ (the age of majority) เอาไว้ โดยใช้เกณฑ์อายุ “ต่ำกว่า 18 ปี” และ “การบรรลุนิติภาวะ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น”³²

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศว่า เด็ก ๆ ไม่เพียงมีฐานะเป็นมนุษย์เท่านั้น แต่มีสิ่งที่ให้การรับรองและคุ้มครองในแง่สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ขั้นพื้นฐาน โดยไม่ต้องคำนึงถึงความสามารถในการใช้สิทธิของพวกเขา แม้แต่เด็ก ๆ อาจขาดความสามารถในการใช้สิทธิของตน แต่ให้ถือว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์หรือการมีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นข้อเสนอของกลุ่มนักคิดผ่านทฤษฎีผลประโยชน์ (interest theory)³³ และเป็นสิทธิของสมาชิกทุกคนในครอบครัวซึ่งไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ (inalienable rights)³⁴

³² ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ว่าด้วยบุคคล มาตรา 19 กำหนดว่า บุคคลจะบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ แต่หากบุคคลนั้นได้ทำการสมรสก่อนอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ โดยผู้เยาว์ฝ่ายชายมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์ และฝ่ายหญิงมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 20 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลนั้นเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย ดังนั้น หากเด็กอายุยังไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ แต่ได้ทำการสมรสก่อนและเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่ถือว่าเด็กนั้นพ้นจากสภาวะความเป็นเด็กและบรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย จะไม่อยู่ในความคุ้มครองของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอีกต่อไป อ้างอิงจาก ศูนย์วิจัยและพัฒนา นวัตกรรมการศึกษาเพื่อเด็กและผู้มีความต้องการพิเศษ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *สิทธิเด็กและการวางแผนท้องถิ่นเพื่อเด็กและเยาวชน*, [ออนไลน์] สามารถเข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2012/7/2013_5053.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2561], หน้า 61.

³³ John Tobin, *Justifying Children's Rights*, p. 397.

³⁴ *Ibid.*, p. 404.

1.3 สถานการณ์ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและแนวโน้ม ในอนาคต

ปัจจุบันมีเด็กกว่า 2.3 พันล้านคนอาศัยอยู่ทั่วโลก ในช่วง
ศตวรรษ 20 ที่ผ่านมามีปรากฏว่าในแต่ละปีมีเด็กซึ่งได้รับผลกระทบ
จากภัยพิบัติ (disaster)³⁵ ประมาณ 66 ล้านคนทั่วโลก³⁶ เมื่อเกิด

³⁵ มีผู้ให้นิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ไว้ดังต่อไปนี้

“ภัยพิบัติ” (disaster) หมายถึง “การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่
ของชุมชนหรือสังคมอันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์
ซึ่งส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง
เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดย
ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่” โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
กระทรวงมหาดไทย, การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, [ออนไลน์]
เข้าถึงได้จาก: [http://www.disaster.go.th/upload/download/file_ata
tach/58a6b30b90d96.pdf](http://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/58a6b30b90d96.pdf) หน้า 12. [เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2562]

“ภัยพิบัติ” (disaster) หมายถึง การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของ
ชุมชน หรือสังคมอันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่ง
ส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่า
ความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้
ทรัพยากรที่มีอยู่ [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: สรวิต วิฑูรท์ทัศน์ และคณะ, คู่มือการ
ประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [http://www.disaster
go.th/upload/download/file_attach/58a6b30dd625e32.pdf](http://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/58a6b30dd625e32.pdf) [เข้าถึงเมื่อวันที่
19 กรกฎาคม 2562]

“ภัยพิบัติ” หมายถึง สถานการณ์วิกฤติซึ่งขยายวงกว้างเกินกว่าที่กำลังของมนุษย์
จะสามารถเยียวยา โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ ปฐมภรณ์ บุชปธำรง, การจัดการ
ภัยพิบัติ: ปรัชญาสวัสดิการและการประยุกต์, วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 37
ฉบับที่ 3 ก.ค.-ก.ย. 2555, หน้า 48-73. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [http://www.
royin.go.th/royin2014/upload/246/FileUpload/2481_4909.pdf](http://www.royin.go.th/royin2014/upload/246/FileUpload/2481_4909.pdf) [เข้าถึงเมื่อ
วันที่ 19 กรกฎาคม 2562]

“ภัยพิบัติ” คือ เหตุการณ์ร้ายที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อ หรือสร้างความเสียหายให้
แก่ชีวิตและทรัพย์สินของคนเป็นจำนวนมากและเป็นวงกว้าง เกินกว่ากำลังของ
ผู้ประสบเหตุจะรับมือได้โดยลำพัง หรือเกินกว่าจะแก้ไขโดยใช้กลไกปกติที่มีอยู่ในท้องที่
ที่ประสบเหตุ นั้น การแก้ไขต้องอาศัยกลไกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าของหน่วย
ที่มีหน้าที่จัดการโดยเฉพาะเข้ามาแก้ไขเหตุการณ์ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ ชาญวิทย์
ชัยกันย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับ
การจัดการภัยพิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย”, เสนอต่อสำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2558, หน้า 7.

³⁶ UNICEF, Child-Centered Disaster Risk Reduction-Contributing to Resilient Development, (2016) [Online] Available from: [http://www.
childreninachangingclimate.org/uploads/6/3/1/1/63116409/child-
centered_drr_contributing_to_resient_development.pdf](http://www.childreninachangingclimate.org/uploads/6/3/1/1/63116409/child-centered_drr_contributing_to_resient_development.pdf). [accessed 3 June
2018]. p. 2.

ภัยพิบัติประชากรกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable groups) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เด็ก” มักได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากกว่าผู้ใหญ่ โดยเสียชีวิตและบาดเจ็บมากกว่าจำนวนประชากรในกลุ่มอื่น ๆ ด้วยลักษณะทางกายภาพซึ่งร่างกายยังไม่แข็งแรง และไม่สามารถทนต่อแรงกดดันได้³⁷ นอกจากนี้ ยังมีกรณี เด็กกำพร้า หรือเด็กซึ่งถูกแยกออกจากครอบครัวอาจกลายเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงมากที่จะถูกละเมิด ถูกกระทำด้วยความรุนแรง ถูกละทิ้ง หรือถูกแสวงหาผลประโยชน์รวมทั้งผลกระทบในด้านอื่น ๆ ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ³⁸

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (natural disasters)³⁹ เป็นภัยซึ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติ และสร้างความหายนะต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์ซึ่งจะหยุดชะงักโดยฉับพลัน และผู้คนที่ตกอยู่ในความสับสน และความทุกข์ยาก ด้วยเหตุนี้ผู้ประสบภัยจึงต้องการอาหาร

³⁷ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, **Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster**, (2008), [Online] Available from: <http://www.refworld.org/pdfid/49a2bf72.pdf>. [accessed 26 May 2018]. p. 68.

³⁸ Erica Harper. (2009). **International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations**. International Development Law Organization (IDLO). [Online] Available from: http://www.idlo.org/Publications/Natural_Disaster_Manual.pdf. [accessed 26 May 2018]. p. 137.

³⁹ ประเภทของภัยพิบัติตามแนวคิดแบบคลาสสิก (Classic Concept) แบ่งประเภทภัยพิบัติโดยจำแนกตามสาเหตุของการเกิดแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ 1) ภัยพิบัติอันเกิดจากธรรมชาติ (Natural Disaster) และ 2) ภัยพิบัติอันเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade Disaster) โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, **คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัยพิบัติ**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมเกษตรกรรมแห่งประเทศไทย, 2552, หน้า 3-4.

เครื่องนุ่งห่ม ที่פקพิง การดูแลทางการแพทย์และการพยาบาล และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ในชีวิต เพื่อป้องกันปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวย ข้อมูลจากองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) รายงานว่า ในทุกปีภัยพิบัติทางธรรมชาติคร่าชีวิตผู้คนประมาณ 90,000 คน และส่งผลกระทบต่อผู้คนทั่วโลกกว่า 160 ล้านคน ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้แก่ แผ่นดินไหว (earthquakes) สึนามิ (tsunamis) ภูเขาไฟระเบิด (volcanic eruptions) แผ่นดินถล่ม (landslides) พายุเฮอริเคน (hurricanes) น้ำท่วม (floods) ไฟป่า (wildfires) คลื่นความร้อน (heat waves) และความแห้งแล้ง (droughts) พิบัติทางธรรมชาติมีผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ และมักส่งผลให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมทางกายภาพชีวภาพและสังคมของผู้ได้รับผลกระทบ ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อสุขภาวะความเป็นอยู่และการอยู่รอด⁴⁰

จากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นประมาณ 380 ครั้งทั่วโลก ระหว่างปี ค.ศ. 2005 - 2015 ทวีปเอเชียได้รับผลกระทบมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 44.4 ทวีปอเมริการ้อยละ 25.5 ทวีปแอฟริการ้อยละ 16.5 ทวีปยุโรปร้อยละ 7.2 และทวีปโอเชียเนีย ร้อยละ 6.4⁴¹ โดยตลอดระยะเวลา 10 ปีที่กล่าวมานี้ ภัยพิบัติยังคงสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน และส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่และความปลอดภัยของบุคคล ชุมชน และประเทศ มีประชาชนกว่า 7 ล้านคน

⁴⁰ World Health Organization, **Natural Events**, [Online] Available from: https://www.who.int/environmental_health_emergencies/natural_events/en/ [accessed 26 May 2018].

⁴¹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean: ECLAC, **Social protection for children at times of disaster**, [Online] Available from: <https://www.cepal.org/en/insights/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres> [accessed 26 May 2018].

สูญเสียชีวิต 1.4 ล้านคน ได้รับบาดเจ็บ และประมาณ 23 ล้านคน ไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งล้วนเป็นผลมาจากภัยพิบัติ กล่าวโดยสรุปคือ มีประชากรมากกว่า 1,500 ล้านคนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในหลายรูปแบบ และสัดส่วนผู้หญิงและประชาชนที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีความเปราะบางจะได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่สูง และส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจโดยรวม มีมูลค่ามากกว่า 1.3 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2008 - 2012 ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชน 144 ล้านคน ต้องพลัดถิ่น ในบรรดาเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีหลายเหตุการณ์ที่ความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นด้วยสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและเกิดบ่อยครั้งขึ้นซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความคืบหน้าไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างมีนัยยะสำคัญ⁴² ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของเด็ก ค.ศ. 1959 ข้อ 8 ระบุว่า “เด็ก ๆ มีสิทธิที่จะอยู่ในกลุ่มแรกที่ได้รับการคุ้มครอง และบรรเทาทุกข์ในทุกสถานการณ์” นอกจากนี้ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 กำหนดให้เด็ก ๆ มีสิทธิในทุกสถานการณ์รวมถึงสถานการณ์ภัยพิบัติ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขาเมื่อมีความเสี่ยงในสถานการณ์ภัยพิบัติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมและการศึกษาของเด็กในการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติจึงเป็นกุญแจสำคัญในการลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ และถือเป็นการให้ความคุ้มครองเด็กที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ⁴³ องค์การสหประชาชาติ

⁴² กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, **กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573** (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030). 2559. [ออนไลน์]. [เข้าถึงได้จาก] :http://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/58eb08e5cd-1da.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2561]. หน้า 15-17.

⁴³ Economic Commission for Latin America and the Caribbean: ECLAC, **Social protection for children at times of disaster**, p. 3.

ได้จัดทำแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อลดการสูญเสียชีวิตทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภัยพิบัติและเพื่อป้องกันความเสี่ยงในอนาคต คุณนามิ มิซุโทริ (Mami Mizutori) ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการขององค์การสหประชาชาติในด้านการลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ (Special Representative of the UN Secretary-General (SRSG) for Disaster Risk Reduction) กล่าวว่า การปรับตัวต่อวิกฤตการณ์ด้านภูมิอากาศ แม้เป็นภัยพิบัติที่ “ส่งผลกระทบต่อระดับต่ำ” (lower-impact disasters) ก็เป็นสาเหตุให้มีผู้เสียชีวิต ถูกย้ายออกจากพื้นที่ และประสบปัญหาความทุกข์ยากเกิดขึ้นมาก และเร็วเกินกว่าที่คาดการณ์ แต่ไม่ได้ถูกรายงานในหนังสือเหมือนเช่น กรณีพายุไซโคลนในประเทศโมซัมบิก และภัยแล้งในอินเดีย ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบในระดับต่ำสามารถป้องกันได้ ถ้ามีการแจ้งเตือนในเรื่องสภาพอากาศรุนแรง และเตรียมพร้อมในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การป้องกันน้ำท่วมหรือการเข้าถึงแหล่งน้ำในกรณีเกิดภัยแล้ง รวมไปถึงการตระหนักรู้ของรัฐบาลว่าพื้นที่ใดมีความเสี่ยงภัยบ้าง การปกป้องผู้คนที่มีการตั้งถิ่นฐานแบบไม่เป็นทางการ (informal settlements) หรือชุมชนแออัด ซึ่งมีความเปราะบางกว่าเมืองที่มีการวางแผนเอาไว้แล้วอย่างมาก โดยในพื้นที่ที่เปราะบางเหล่านี้ มีทั้งคนจน ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ จำนวนมากอาศัยอยู่ และพื้นที่เหล่านี้ไม่มีการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานเท่าใดนัก นอกจากนี้ การปรับปรุงข้อกำหนด ข้อบังคับ และการสร้างมาตรฐานในเรื่องวิกฤตสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องบังคับใช้ด้วยความร่วมมือในระดับรัฐบาลด้วยเช่นกัน “การปรับตัวต่อวิกฤตการณ์ด้านภูมิอากาศไม่ได้เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณากันในระยะยาวอีกต่อไป แต่ควรมีการ

ลงทุนเรื่องนี้เสียตั้งแต่วันนี้”⁴⁴ คาดว่าจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตัวเลขนี้อาจเพิ่มเป็น 175 ล้านต่อปี ในทศวรรษหน้า อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า สิ่งเหล่านี้เป็นเพียง การประมาณการคร่าว ๆ ที่ไม่ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของเด็กกับผลกระทบของภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อายุ เพศ เชื้อชาติ และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากขาด ข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลทางภูมิศาสตร์ที่จำกัด นอกจากนี้ยัง ขาดข้อมูลแบบองค์รวมเกี่ยวกับผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อเด็ก ทั้งในเชิงปริมาณควบคู่ไปกับการศึกษาเชิงคุณภาพอีกด้วย⁴⁵

1.4 การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) หมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับสังคมหรือประชาคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีผลผูกพัน สมาชิกต่าง ๆ ของประชาคมระหว่างประเทศ จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ บังคับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศด้วย⁴⁶

⁴⁴ เนชั่นแนลจีโอกราฟฟิก ฉบับภาษาไทย, ยูเอ็น: “เรากำลังอยู่ในยุคสมัยที่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นทุกสัปดาห์, 9 ก.ค. 2019 [ออนไลน์]. [เข้าถึงได้จาก]: https://ngthai.com/environment/23321/climatedisastereveryweek/?fbclid=IwAR2ovhL1B_VWdKusfJsKpKEQnNmkrhj8zfJ6OR-OjEmQQYpnY-IHtZQcFsE [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2562]

⁴⁵ Economic Commission for Latin America and the Caribbean: ECLAC, *Social protection for children at times of disaster*, p. 4.

⁴⁶ จตุรนต์ ธิระวัฒน์, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 3-4. สำหรับผู้สนใจหลักกฎหมายระหว่างประเทศสามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้ที่ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 13, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561., จันตรี สีนตุณกุลย์, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2560., ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

โดยที่มา หรือบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศปรากฏในมาตรา 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศ (international conventions) จารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international custom) หลักกฎหมายทั่วไป (the general principles of law) และคำพิพากษาของศาลและคำสอนของผู้มีคุณวุฒิของประเทศต่าง ๆ⁴⁷ กฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติซึ่งได้แก่หลักเกณฑ์ ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law: IHR) กฎหมายว่าด้วยการ ช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law: IDRL) และตราสารระหว่างประเทศในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่มีผลผูกพัน เป็นต้น

⁴⁷ Article 38 International Court of Justice: ICJ

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:
 - a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
 - b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
 - c. the general principles of law recognized by civilized nations;
 - d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. [Online] Available from: <https://www.icj-cij.org/en/statute>

1.4.1 กรอบกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL)

หลักการด้านมนุษยธรรมเป็นพื้นฐานในการสร้างและธำรงไว้ซึ่งการเข้าถึงประชากรที่ได้รับผลกระทบไม่ว่าจะอยู่ในบริบทของภัยพิบัติ ความขัดแย้งทางอาวุธ หรือเหตุฉุกเฉินที่ซับซ้อนในการดำเนินการตามหลักการเหล่านี้โดยใช้หลักจรรยาบรรณมาตรฐาน เช่น Sphere Standard และการส่งเสริมการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA) นั้น จะต้องมีการส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการด้านมนุษยธรรมขั้นพื้นฐานในระหว่างการเผชิญเหตุซึ่งเป็นกุญแจสำคัญสู่การดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินการเพื่อปกป้องและสามารถบรรลุถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นจะต้องจัดการข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบ มีการประสานงานด้านมนุษยธรรมกับเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชากรที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดหลังจากภัยพิบัติ มีความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐ และชุมชนในการให้ข้อมูลและองค์ความรู้หลักการด้านมนุษยธรรมแก่เด็กและเยาวชน เป็นต้น⁴⁸

⁴⁸ UNICEF, *Actions for Children and Youth Resilience: Guide for Government*, [Online] Available from: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-06/CandY_guide_for_governments.pdf [accessed 26 May 2018]. p. 23.

1.4.1.1 การคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวา ทั้ง 4 ฉบับ (the Geneva Conventions 1949)

ในอดีตกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) จะปรับใช้เฉพาะในสถานที่ที่มีการขัดแย้งกัน (armed conflict) เท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดจากหลักการตามอนุสัญญาเจนีวา 4 ฉบับ⁴⁹ และพิธีสาร

⁴⁹ The Geneva Convention of 1949,

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่หนึ่ง ว่าด้วยการคุ้มครองทหารที่บาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยในการสงครามภาคพื้นดิน

Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea. อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่สองนั้นจะคุ้มครองทหารที่ บาดเจ็บ เจ็บป่วย หรือเรืออัปปาง ในภาวะสงครามทางน้ำ

Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่สามนั้นว่าด้วยการคุ้มครองเชลยสงคราม

Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่สี่นั้นว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองพลเรือน ซึ่งรวมถึงพลเรือนในดิน

อนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions 1949) ทั้ง 4 ฉบับ เป็นแกนสำคัญของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อันเป็นดั่งบทกฎหมายระหว่างประเทศที่จำกัดวิธีการทำสงครามและการสู้รบ รวมทั้งยังมุ่งจำกัดผลกระทบของความขัดแย้งทางอาวุธอีกด้วย ดังที่ได้กล่าวมา อนุสัญญาทั้งสี่ฉบับนี้จะคุ้มครองผู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการทำสงคราม และผู้ที่ไม่สามารถร่วมในการสู้รบได้อีกต่อไป ตัวอนุสัญญาและพิธีสารฉบับต่าง ๆ นั้น ระบุถึงมาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะป้องกัน หรือยุติการละเมิดกฎในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีการระบุไว้ในอนุสัญญา โดยหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาจะมีความเข้มงวดเพื่อรับมือกับ “การละเมิดกฎอย่างร้ายแรง” ผู้ที่กระทำการละเมิดกฎอย่างร้ายแรงนี้ จะต้องถูกจับกุม ดำเนินคดี หรือดำเนินตามวิธีส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่ว่าผู้ละเมิดนั้นจะเป็นคนสัญชาติใดก็ตาม โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>

เพิ่มเติมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญาเจนีวาเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีสาระสำคัญในเรื่องกฎเกณฑ์ที่จำกัดวิธีการอันทารุณในการทำสงคราม อนุสัญญานี้จะปกป้องคุ้มครองเหล่าผู้ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสู้รบ เช่น พลเรือน บุคลากรทางการแพทย์ และกลุ่มผู้ทำงานเพื่อการช่วยเหลือต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ไม่สามารถร่วมการสู้รบได้อีกต่อไป เช่น ทหารผู้บาดเจ็บ เจ็บป่วย ทหารเรืออัปปาง และ เอลยสงคราม ดังนั้น กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศสามารถนำไปปรับใช้กับผู้ตกเป็นเหยื่อของภัยพิบัติทางธรรมชาติได้โดยการเปรียบเทียบเท่านั้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้วภัยพิบัติและความสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้นก็เป็ผลมาจากการกระทำของมนุษย์เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นภัยที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีการขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (armed conflict) หรือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Natural Disaster) หรือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade disaster)⁵⁰ ด้วยเหตุนี้ หลักการทั่วไปบางประการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอาจนำมาปรับเป็นแนวทางในการให้ความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติ (disaster) เช่น กรณีหน่วยงานบรรเทาทุกข์ที่ต้องการเข้าถึงประชากรหรือพลเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ หลักการให้ความเป็นธรรมในการช่วยเหลือ และการให้ความช่วยเหลือตามความต้องการโดยไม่ได้คำนึงถึงข้อพิจารณาทางการเมืองหรืออื่น ๆ เป็นต้น

⁵⁰ Jonathan Todres, *Mainstreaming Children's Rights in Post-Disaster Settings*, Emory International Law Review, Vol. 25, 2011, p. 1241. [Online] Available from: http://law.emory.edu/eilr/_documents/volumes/25/3/symposium/todres.pdf. [accessed 9 June 2018]

1.4.1.2 การคุ้มครองภายใต้กฎบัตรมนุษยธรรม และมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อ ภัยพิบัติ (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response)

กฎบัตรมนุษยธรรม (Humanitarian Charter) มีรากฐานมาจากหลักการด้านมนุษยธรรมขั้นพื้นฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกันโดยกำเนิด จากหลักการดังกล่าวต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกที่ว่าปฏิบัติการควรเป็นไปเพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความทุกข์ของประชาชนอันเกิดจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้ง ซึ่งถือเป็นหลักการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁵¹ โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ หรือความขัดแย้ง ควรได้รับคุ้มครองในเรื่อง ความปลอดภัย ศักดิ์ศรี และสิทธิต่าง ๆ

⁵¹ The Sphere Project 2011, โครงการสเฟียร์ กฎบัตรมนุษยธรรม และมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ฉบับแปลภาษาไทย 2554 (The Sphere Project Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response Edition 2011), แปลและจัดพิมพ์โดยสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย [ออนไลน์]. [เข้าถึงได้จาก] : http://k4ds.psu.ac.th/k4dm/file/sphere/sphere_TH.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2561]. หน้า 20. โครงการสเฟียร์ หรือ “สเฟียร์” ได้ริเริ่มขึ้นในปี 1997 โดยกลุ่มขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐด้านมนุษยธรรม (เอ็นจีโอ) และสภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงานขององค์กรในด้านการตอบสนองต่อภัยพิบัติและจัดสรรความรับผิดชอบในองค์กรต่อประเด็นดังกล่าว ปรัชญาของสเฟียร์วางอยู่บนสองความเชื่อหลัก ความเชื่อแรกคือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้งมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีและมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือ ส่วนความเชื่อที่สอง คือ ทุก ๆ ขั้นตอนที่เป็นไปได้ควรจะต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาความทุกข์ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้ง

ซึ่งในกฎบัตรมนุษยธรรมได้สรุปสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองด้านมนุษยธรรม มี 4 ประการ ดังนี้

- 1) หลีกเลี่ยงการนำบุคคลไปสู่อันตรายอันเป็นผลมาจากการทำงานของตนเอง
- 2) สร้างความมั่นใจว่าประชาชนสามารถเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ในสัดส่วนที่เหมาะสม และปราศจากการเลือกปฏิบัติ
- 3) ปกป้องประชาชนจากอันตรายต่อร่างกายและจิตใจ อันเนื่องมาจากความรุนแรง หรือ การข่มขู่
- 4) ช่วยเหลือประชาชนด้วยการเรียกร้องสิทธิเพื่อเข้าถึงการเยียวยาและการฟื้นฟูจาก การละเมิด⁵²

การใช้มาตรการพิเศษเพื่อให้เด็กทุกคนที่ตกอยู่ในภาวะอันตรายได้รับความปลอดภัย และการส่งเสริมให้สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยปกติเด็กและคนหนุ่มสาวมีแนวโน้มที่จะได้รับอันตรายจากความเปราะบางในบางสถานการณ์ เช่น ภาวะทุพโภชนาการ การแสวงประโยชน์ การลักพาตัว ความรุนแรงทางเพศ และการขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation) ดังนั้นจึงควรจัดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยสำหรับเด็ก เช่น หน่วยงานควรส่งเสริมให้เด็กเข้าถึงสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ครอบครัวและชุมชนควรได้รับการสนับสนุนให้มีความพยายามจัดให้เด็กมีความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety and security)⁵³

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

1.4.2 กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law: IHR)

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (the United Nations) ขึ้นมาเพื่อเป็นการประกันความมั่นคง และสันติภาพของโลกและมวลมนุษยชาติ โดยให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน ดังนั้นกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) จึงมีข้อบทหรือมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนอยู่หลายข้อ รวมทั้งการจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยกลไกเหล่านี้ได้มีการพัฒนามาโดยตลอด และได้รับรองกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ กติการะหว่างประเทศ อนุสัญญา รวมทั้งแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐสมาชิกมีพันธกรณีตามกฎหมาย และ/หรือ ทางจริยธรรมที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แนวทางปฏิบัติ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ⁵⁴

ตามกติกาสากลระดับระหว่างประเทศ ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านสิทธิมนุษยชนปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วย

⁵⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, แนวปฏิบัติ มาตรฐาน และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Human-Rights-Instruments.aspx> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2562].

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Civil and Political Rights on Economics, Social and Culture Rights) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child) เป็นต้น⁵⁵ การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติตามกรอบกฎหมายหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีรายละเอียดตามหัวข้อต่อไปนี้

1.4.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948)

เครื่องมือสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศได้รับการประกาศโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 1948⁵⁶ และกำหนดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองอย่างกว้างขวาง แม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ใช่นิติสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ก็จัดเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด ซึ่งประเทศต่าง ๆ จำต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญาดังกล่าว นอกจากนี้ ปฏิญญาดังกล่าวยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อีกหลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่า

⁵⁵ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, p.5.

⁵⁶ UN General Assembly, Resolution No. A/RES/217(III) A Plenary or Cttee. C.3 Agenda Item No. 58 Meeting Record/ Date/ Press Release Vote A/PV.183 10 Dec. 1948 48-0-8 Draft A/777, amended by A/778/Rev.1 [Online] Available from: <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/3> [accessed 26 June 2019].

ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม⁵⁷ จากอารัมภบท (Preamble) เป็นการแสดงออกถึงแนวคิดเรื่อง “ศักดิ์ศรีโดยธรรมชาติของมนุษย์เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิติดตัวไม่อาจโอนให้แก่อัน”⁵⁸ และยืนยันความเท่าเทียมกันของมนุษย์⁵⁹ โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเด็กได้แก่ ข้อ 12 กล่าวถึง สิทธิความเป็นส่วนตัว เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายจากการแทรกแซงสิทธิหรือการลบลู่ดังกล่าว⁶⁰ ข้อ 25 (2) สิทธิที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมารดาและเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ⁶¹ และข้อ 26

⁵⁷ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2562].

⁵⁸ The Universal Declaration of Human Rights 1948, Preamble Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

⁵⁹ The Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 1.

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

⁶⁰ The Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 12.

No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

⁶¹ The Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 25.

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

สิทธิในการศึกษา ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างน้อยที่สุดในชั้นประถมศึกษาและการศึกษาขั้นต้นแบบไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย⁶² ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (*Disaster Risk Reduction: DRR*) นั้น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีความสำคัญมาก เพราะกำหนดหลักการที่ทำให้มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิตความปลอดภัยส่วนบุคคล และความเท่าเทียมกันโดยไม่มี ความแตกต่างของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมืองหรือความเห็นอื่น ๆ สถานะทางเศรษฐกิจหรืออื่น ๆ แหล่งกำเนิดทางสังคมหรือสถานที่เกิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงทุกกรณี โดยเด็กจะได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

⁶² The Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 26.

(1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

(2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

(3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

1.4.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989)

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ได้รับรองข้อตกลงระหว่างประเทศและเปิดให้ลงนาม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (the Convention on the Rights of the Child 1989: CRC) ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ⁶³ โดยก่อนหน้านั้นประเด็นเรื่องการคุ้มครองเด็กหรือสิทธิเด็กได้รับการยอมรับและระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ว่า “เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือพิเศษ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรสย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน”⁶⁴ ปัจจุบัน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองมากที่สุดในโลก

⁶³ UN General Assembly, Resolution No. A/RES/44/25 Plenary or Cttee. C.3 Agenda Item No. 108 Meeting Record/ Date/ Press Release Vote A/44/PV.61 20 Nov. 1989 without vote, amended by A/44/736 [Online] Available from: <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/44> [accessed 26 June 2019].

⁶⁴ The Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 25.

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

มี 196 ประเทศได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว ยกเว้นเพียงสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี⁶⁵ นับเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์สำหรับการบังคับใช้สิทธิของเด็ก ๆ นั้น เด็กจะต้องได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่วนการตีความและการมีมาตรการที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้สิทธิภายใต้อนุสัญญาฯ จะต้องคำนึงถึงสิทธิของเด็กเป็นสำคัญ⁶⁶ นอกจากนี้ เด็กยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสิทธิของตนเอง และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ควรได้รับการคุ้มครอง ตามข้อ 3 และข้อ 12 ของอนุสัญญาฯ รวมถึงต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสิทธิเด็กที่พลวัตเปลี่ยนแปลงไปและให้ครอบคลุมสอดคล้องกับความสามารถของพวกเขาด้วย⁶⁷

สำหรับหลักการพื้นฐานที่สำคัญในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมี 4 ประการ ดังต่อไปนี้⁶⁸

1) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อเด็ก (Non-discriminatory rights) การให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็ก ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิด หรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดา

⁶⁵ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, **สิทธิมนุษยชน : อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก**, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://humanrights.mfa.go.th/th/kids/72/> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2019].

⁶⁶ John Tobin, *Justifying Children's Rights*, p. 417.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 434.

⁶⁸ UNICEF, *Actions for Children and Youth Resilience: Guide for Government*, pp. 27-28.

มารดา หรือผู้ปกครองทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน⁶⁹

2) ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ (The best interests of the child)

ตามหลักการพื้นฐานของ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 3 ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ (the best interests of the child) กล่าวคือ ในทุกการกระทำที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะดำเนินการโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐ หรือเอกชน ศาลยุดิธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของเด็กจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก⁷⁰

3) สิทธิในการอยู่รอดและการพัฒนา (Right to survive and develop)

เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตรอดและได้รับการพัฒนาที่เหมาะสม⁷¹ สิทธิในการมีชีวิตและอยู่รอดคือ

⁶⁹ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 2

1. States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status.

⁷⁰ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 3

1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

⁷¹ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 6

1. States Parties recognize that every child has the inherent right to life.

2. States Parties shall ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child.

สิทธิของเด็กที่คลอดออกมาแล้วจะต้องมีชีวิตอยู่รอดอย่างปลอดภัย อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กำหนดว่า รัฐภาคีรับรองว่าเด็กทุกคนมีสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดที่จะมีชีวิต และรัฐภาคีต้องประกันอย่างเต็มที่เท่าที่จะทำได้ให้มีการอยู่รอด และการพัฒนาของเด็ก (ข้อ 6) เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูไม่ว่าโดยบิดามารดา ญาติพี่น้อง หรือรัฐ เพื่อให้อยู่รอดและเจริญเติบโต และมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีเพียงพอตามฐานะ ซึ่งหากครอบครัวไม่สามารถจะดำเนินการได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ รัฐต้องเข้าไปช่วยเหลือ เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการบริการด้านสุขอนามัยให้พ้นจากโรคภัยต่าง ๆ ที่จะทำให้เด็กเสียชีวิตหรือพิการ⁷²

4) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก และการให้ความสำคัญกับความคิดเห็นเหล่านั้น (The right of the child, adolescent or youth to be heard)

เด็กและเยาวชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในทุกเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา และความคิดเห็นดังกล่าวก็ควรจะได้รับพิจารณาตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการทางตุลาการ และทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเด็ก⁷³

⁷² ศูนย์วิจัยและพัฒนา นวัตกรรมการศึกษาเพื่อเด็กและผู้มีความต้องการพิเศษ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สิทธิเด็กและการวางแผนท้องถิ่นเพื่อเด็กและเยาวชน, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2012/7/2013_5053.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2561), หน้า 62.

⁷³ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 12

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.

กล่าวโดยสรุป อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้ประกาศรับรองสิทธิของเด็กไว้หลายประการ และมีเนื้อหาครอบคลุมถึงสิทธิทุกเรื่อง ซึ่งสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นของมนุษย์ และที่สำคัญเนื้อหาของสิทธิตามอนุสัญญาดังกล่าว ไม่ใช่เป็นกฎหมายที่มุ่งต่อการคุ้มครองสิทธิเด็กแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นกฎหมายที่มุ่งให้เด็กได้รับการพัฒนาตนเองตั้งแต่เกิดเลยทีเดียว ประกอบกับอนุสัญญาฯ มีมูลฐานทางกฎหมายที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หรือหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก ซึ่งหลักการเหล่านี้มีความสำคัญต่อการปรับใช้ และตีความกฎหมายเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเกิดผลในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงของแต่ละประเทศ⁷⁴

ในสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น ประเด็นปัญหาเกี่ยวข้องกับเด็กนั้นมีหลายเรื่องด้วยกันซึ่งส่งผลกระทบต่อเด็กโดยตรงและโดยอ้อม เช่น ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา และการมีส่วนร่วม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 24 (1) ได้บัญญัติให้ รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขสูงสุดเท่าที่จะหาได้ และสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกกีดรอนสิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นว่านั้น⁷⁵ ส่วนด้านการศึกษา นั้น ข้อ 28 ของอนุสัญญาฯ รัฐภาคีจะต้อง

⁷⁴ อิงอร จินตนาเลิศ, กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989, หน้า 41.

⁷⁵ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 24

1. States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health. States Parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services.

จัดให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย⁷⁶ นอกจากนี้ เด็ก ๆ มีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในทุกเรื่องที่มีผลกระทบต่อพวกเขา อนุสัญญาฯ ข้อ 12 ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วม (participation) เอาไว้⁷⁷ รวมถึงข้อ 13 สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก⁷⁸ และข้อ 15 สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคมและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ⁷⁹

1.4.3 กรอบกฎหมายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law: IDRL)

กรอบกฎหมายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law: IDRL) เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรม ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ รวมถึงประเด็นสำคัญที่สุด ได้แก่ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติ รวมถึงความ

⁷⁶ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 28

1. States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:

(a) Make primary education compulsory and available free to all;

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 13

1. The child shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of the child's choice.

⁷⁹ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 15

1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.

ยินยอม เงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติ ประเด็นปัญหา
ขั้นตอนเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ประเด็น
ปัญหาเรื่องการขอวีซ่า ประเภทวีซ่า ใบอนุญาตทำงาน และประเด็น
เกี่ยวกับศุลกากร ได้แก่ การเคลื่อนย้ายบุคลากร และวัสดุ อุปกรณ์
ที่จะนำมาให้ความช่วยเหลือ ประเด็นปัญหาสถานะของบุคคล และ
ประเด็นด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอื่น ๆ⁸⁰ ซึ่งเป็นความ
ร่วมมือกันในหลายภูมิภาค เช่น อเมริกา เอเชีย และยุโรป
ส่วนบรรดาประเทศในยุโรปมีสนธิสัญญาทวิภาคีระหว่างกันอีกด้วย
เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 2007 สหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยว
วงเดือนแดงระหว่างประเทศ (the International Federation of
Red Cross and Red Crescent Societies: IFRC) ได้มีฉันทามติ
รับรองแนวทางสำหรับการอำนวยความสะดวกภายในประเทศ และ
การกำกับดูแลบรรเทาภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือเพื่อการฟื้นฟู
ในขั้นต้นระหว่างประเทศ (the Domestic Facilitation and
Regulation of International Disaster Relief and Initial
Recovery Assistance) แม้ว่าจะไม่มีผลผูกพัน แต่แนวทางเหล่านี้
นับเป็นก้าวสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับวิธีแก้ไข
ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติตั้งแต่มาตรการเตรียมความพร้อม
รับมือ และมาตรการเตรียมความพร้อมในการเผชิญสถานการณ์
ฉุกเฉิน⁸¹ กฎหมายต้นแบบการอำนวยความสะดวกภายในประเทศ
และการกำกับดูแลบรรเทาภัยพิบัติ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อ
การฟื้นฟูในขั้นต้นระหว่างประเทศ (Model Act for the

⁸⁰ Jonathan Todres, *Mainstreaming Children's Rights in Post-Disaster Settings*, 2011, p. 1244.

⁸¹ *Ibid.*, p. 1245.

Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) ได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เพื่อเป็นต้นแบบให้ประเทศต่าง ๆ นำมาปรับใช้และบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน⁸²

1.4.3.1 กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ. 2548 ถึง 2558: การสร้างความพร้อมให้แก่ประเทศและชุมชนในการรับมือและฟื้นคืนกลับเมื่อเกิดภัยพิบัติ (Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters)

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดสำหรับการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่นำมาใช้โดยรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ มีการลงนามโดย 168 ประเทศในช่วงการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติครั้งที่สองที่จัดขึ้นที่เมืองโกเบ (Kobe) และเมืองเฮียวโกะ (Hyogo) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 18 - 22 มกราคม 2005 วัตถุประสงค์โดยรวมคือ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นของประเทศและชุมชนสู่การลดความสูญเสียจากภัยพิบัติ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่มีข้อกำหนดทางเทคนิคและองค์กรสำหรับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งความสำเร็จนั้นจะขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ⁸³ โดยกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเป็นการสานต่อการ

⁸² Ibid.

⁸³ UNICEF, *Actions for Children and Youth Resilience: Guide for Government*, p. 29.

ดำเนินงานในระดับโลกตามแผนปฏิบัติการสากลที่ว่าด้วยทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1988 และยุทธศาสตร์โยโกฮาม่าเพื่อโลกที่ปลอดภัย และเนื่องจากความเปราะบางตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ สภาวะการณ์ที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยหรือกระบวนการเชิงกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมทำให้สังคมมีความอ่อนไหวในการรับผลกระทบจากภัย จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงใหม่และความสูญเสียที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ระดับท้องถิ่นและชุมชน การเกิดซ้ำแล้วซ้ำอีกของภัยพิบัติขนาดเล็กและภัยพิบัติที่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นจะส่งผลกระทบต่อชุมชนครัวเรือนและวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางเป็นพิเศษทำให้ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติโดยรวมสัดส่วนสูงกว่าประเทศทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการเสียชีวิตสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วนั้นจะต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นปัญหาเกี่ยวกับภาระผูกพันทางการเงินและภาระผูกพัน⁸⁴

1.4.3.2 กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)

กรอบเซนไดพัฒนาต่อยอดมาจากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ กรอบเซนไดจัดทำขึ้นบนฐานที่ต้องการดำเนินงานของรัฐและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียตามกรอบเฮียวโกะมีความต่อเนื่อง

⁸⁴ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030). 2559), หน้า 15 - 17.

ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการนำเสนอนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการหารือและเจรจากรอบดังกล่าว⁸⁵ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับโลกที่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 2015 ถึง ค.ศ. 2030 โดยในช่วง 5 ปีแรกเป็นช่วงเวลาที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ได้เตรียมความพร้อม และประเมินตัวเองเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าสู่การประเมินตามตัวชี้วัดเป้าหมายสากล โดยต้องเกิดจากความร่วมมือกันในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา และผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับ ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 7 ประการ ดังตารางที่แสดงด้านล่างต่อไปนี้

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1 - 2.

การลดความสูญเสีย 4 ด้าน	การเพิ่มศักยภาพ 3 ด้าน
1. ลดอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติภายในปี พ.ศ. 2573	1. เพิ่มจำนวนประเทศที่มียุทธศาสตร์ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติ และท้องถิ่นภายในปี พ.ศ. 2573
2. ลดจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติภายในปี พ.ศ. 2573	2. เพิ่มขีดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแก่ประเทศกำลังพัฒนาอย่างพอเพียงและยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2573
3. ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากภัยพิบัติโดยตรงเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายในปี พ.ศ. 2573	3. เพิ่มจำนวนประชาชนที่เข้าถึงข้อมูลการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า และข้อมูลความเสี่ยงจากภัยพิบัติภายในปี พ.ศ. 2573
4. ลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติต่อสาธารณูปโภคที่สำคัญและบริการสาธารณะพื้นฐาน โดยเฉพาะสถานพยาบาล และสถานศึกษาภายในปี พ.ศ. 2573	

กรอบเซนไดได้กำหนดบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย (role of stakeholders) โดยนอกจากรัฐจะมีความรับผิดชอบหลักในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่ภาครัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้สนับสนุนภาครัฐในการนำกรอบการดำเนินงานฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลกที่สอดคล้องกับแนวนโยบายกฎหมาย และกฎระเบียบภายในประเทศ เพราะประสบการณ์และทรัพยากรของมีส่วนได้

ส่วนเสียที่ไม่ใช่ภาครัฐมีความสำคัญ⁸⁶ ในการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบเฉพาะสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยคำนึงถึงกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว ภาครัฐจะต้องสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มทั้งที่มาจากภาครัฐและเอกชนให้ปฏิบัติดังนี้ (ก) ภาคประชาสังคม อาสาสมัคร องค์กรที่ทำงาน อาสาสมัครที่มี การจัดตั้ง และองค์กรที่ทำงานโดยใช้ชุมชนเป็นฐานควรเข้ามามีส่วนร่วม และร่วมมือกับสถาบันภาครัฐดำเนินการให้ความรู้เฉพาะทาง และคำแนะนำในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ และดำเนินงานตามกรอบกฎเกณฑ์มาตรฐาน และแผนงานที่เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติร่วมดำเนินการ และกลยุทธ์ของท้องถิ่น ประเทศภูมิภาคและโลกร่วมดำเนินการ และให้การสนับสนุน การสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนวัฒนธรรมการป้องกัน และ การศึกษา และเรียนรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และสนับสนุน ให้ชุมชนมีความพร้อมรับมือและการฟื้นกลับเร็ว และการบริหารจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคมซึ่ง จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

⁸⁶ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, V. Role of stakeholders

35. While States have the overall responsibility for reducing disaster risk, it is a shared responsibility between Governments and relevant stakeholders. In particular, non-State stakeholders play an important role as enablers in providing support to States, in accordance with national policies, laws and regulations, in the implementation of the present Framework at local, national, regional and global levels. Their commitment, goodwill, knowledge, experience and resources will be required.

ตามความเหมาะสม ในประเด็นนี้ควรคำนึงถึง⁸⁷ โดยใน ข้อ 5 บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 36 (ii) ของกรอบการดำเนินงาน เชนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 ระบุว่า “เด็กและเยาวชน คือ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงควรมีช่องว่างและแบบวิธีที่จะให้เข้ามามีส่วนช่วยในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎ วิธีปฏิบัติและหลักสูตรการเรียนการสอนภายในประเทศ”⁸⁸ การกำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ถือเป็นโอกาสแก่เด็กและเยาวชนในการช่วยลดความสูญเสียและเพิ่มศักยภาพในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

⁸⁷ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030, V. Role of stakeholders

36. When determining specific roles and responsibilities for stakeholders, and at the same time building on existing relevant international instruments, States should encourage the following actions on the part of all public and private stakeholders:

(a) Civil society, volunteers, organized voluntary work organizations and community-based organizations to participate, in collaboration with public institutions, to, inter alia, provide specific knowledge and pragmatic guidance in the context of the development and implementation of normative frameworks, standards and plans for disaster risk reduction; engage in the implementation of local, national, regional and global plans and strategies; contribute to and support public awareness, a culture of prevention and education on disaster risk; and advocate for resilient communities and an inclusive and all-of-society disaster risk management that strengthen synergies across groups, as appropriate. On this point, it should be noted that:

⁸⁸ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030, V. Role of stakeholders 36. (ii) Children and youth are agents of change and should be given the space and modalities to contribute to disaster risk reduction, in accordance with legislation, national practice and educational curricula;

1.4.3.3 กฎบัตรเด็กเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ The Children’s Charter for Disaster Risk Reduction (DRR)

กฎบัตรเด็กเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ The Children’s Charter for Disaster Risk Reduction (DRR) ได้รับการพัฒนาและผ่านการปรึกษาหารือกับเด็กกว่า 600 คน ใน 21 ประเทศในแอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา ในกฎบัตรดังกล่าว เด็ก ๆ ระบุลำดับความสำคัญในการรับมือภัยพิบัติห้าประการ ได้แก่ (1) โรงเรียนต้องปลอดภัยและการศึกษาจะต้องไม่ถูกขัดจังหวะ (2) การคุ้มครองเด็กจะต้องมีความสำคัญไม่ว่าในช่วงเวลา ก่อน ระหว่าง และหลังภัยพิบัติ (3) เด็กมีสิทธิเข้าร่วมและเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการ (4) โครงสร้างพื้นฐานของชุมชนต้องปลอดภัยและการบรรเทาทุกข์และการสิ่งปลูกสร้างใหม่ต้องช่วยลดความเสี่ยงในอนาคต และ (5) การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติต้องสามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรที่อยู่ในสถานการณ์ที่มีความเปราะบางมากที่สุด⁸⁹

1.4.4 ตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่มีผลผูกพัน

นอกจากที่ระบุนมาแล้วข้างต้น ยังมีตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งไม่มีผลผูกพัน เช่น ข้อมติที่ไม่ผูกพัน (non - binding resolutions) ข้อเสนอแนะ (guidelines) เช่น ข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติข้อที่ 46/182 ในปี ค.ศ. 1991 และ ข้อมติ

⁸⁹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNDRR, **Children Charter an action plan for disaster risk reduction for children by children**, [Online] Available from: <https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/childrencharter.pdf>. [accessed 26 May 2019]

ที่ 57/150 ในปี ค.ศ. 2002, the 2005 ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response⁹⁰ the 1991 OAS Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance เป็นต้น⁹¹ การเกิดขึ้นของ soft law⁹² ทำให้เกิดการถกเถียงอย่างรุนแรงเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติบางข้อ ซึ่งจะไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

1.4.5 กฎหมายระหว่างประเทศและขอบเขตการใช้บังคับ (Application of International Law)

กฎหมายระหว่างประเทศมีอำนาจบังคับเช่นเดียวกับ

⁹⁰ David Fisher, *Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis*. International Review of the Red Cross, Vol. 89 No.866 June 2007, (2007), [Online] Available from: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_866_fisher.pdf. [accessed 3 June 2018]. pp. 353-354.

⁹¹ Aronsson-Storrier et al., *Regulating disasters? The role of international law in disaster prevention and management*. University of Reading, (2017), [Online] Available from: <http://www.reading.ac.uk/centaur>. [accessed 9 June 2018]. P. 2.

⁹² Soft Law ไม่ใช่กฎหมายหรือกฎระเบียบที่ตราขึ้นหรือออกโดยองค์กรของรัฐผู้มีหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือออกกฎระเบียบนั้น โดยรัฐสนับสนุนให้กลุ่มผู้ประกอบการออกกฎกติกาหรือมาตรฐานของตนเองเพื่อให้เกิดบริการที่ดี และบังคับการกันเองโดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ หรือความปลอดภัยด้านสุขภาพของประชาชน เป็นต้น ซึ่งในวงการกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่รู้จักกันดี โดยเป็นเครื่องมือที่ในบางกรณีสัญญา หรือภาคียังไม่มีความต้องการทำสัญญาหรือความตกลง เพราะต้องการพัฒนารายละเอียดของข้อตกลงชัดเจนกันก่อนรวมทั้งต้องการให้คู่สัญญาหรือภาคียอมรับและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติให้ดีขึ้นจากรอบความตกลง และอาจพัฒนาไปเป็นการทำความตกลงเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมโปรดอ่านเพิ่มเติมได้จากบทความของ ธรรมนิศย์ สุมนัตกุล, *New Legislative Culture: Soft Law*, สำนักงานกฤษฎีกา <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=90>

กฎหมายภายในของรัฐ เพียงแต่รูปแบบของการใช้อำนาจบังคับ จะแตกต่างจากกฎหมายภายในของรัฐและเป็นไปได้ว่า ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จะมีน้อยกว่ากฎหมายภายในเพราะในประชาคมระหว่างประเทศ เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ปรากฏว่ามีรัฐที่มีความเข้มแข็งมั่นคงและสามารถใช้หลักการช่วยเหลือตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไม่กี่รัฐเท่านั้น⁹³ ในเรื่องการใช้บังคับ (application) กฎหมายระหว่างประเทศต่อรัฐต่าง ๆ นั้น กรณีกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law) เห็นว่า การที่รัฐเคารพและผูกพันตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็เป็นเพราะว่า จารีตประเพณีเหล่านั้น เกิดจากเหตุผลที่ถูกต้องที่รัฐต่าง ๆ ถู้อปฏิบัติติดต่อกันมา และเหตุที่รัฐเคารพและผูกพันตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็เพราะว่า กฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีแล้ว และควรเคารพยึดถือและปฏิบัติตาม⁹⁴

ส่วนกรณี สนธิสัญญาจะผูกพันรัฐก็แต่โดยอาศัยความยินยอม (consent) ของรัฐเท่านั้น และยังต้องเป็นความยินยอมโดยชัดแจ้ง (express consent) อีกด้วย และไม่ว่าสนธิสัญญานั้นจะมีหลักการและเหตุผลที่ดีเพียงใดก็ตาม หากรัฐไม่ให้ความยินยอมที่จะเข้าผูกพันตนตามสนธิสัญญานั้นแล้ว ในสายตาของนักกฎหมายบ้านเมือง กฎเกณฑ์แห่งสนธิสัญญานั้น ๆ ก็ไม่อาจผูกพันรัฐได้⁹⁵ นอกจากนี้อาจมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้รัฐเคารพและปฏิบัติตาม

⁹³ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 13, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561, หน้า 39.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาก็ตาม บังคับใช้นั้นก็คือ “ประโยชน์ร่วมกัน” (common interest) ของรัฐต่าง ๆ ในประชาคมระหว่างประเทศนั่นเอง⁹⁶

จากเรื่อง “ประโยชน์ร่วมกัน” (common interest) ของรัฐต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law) รวมถึงสนธิสัญญาหลายฉบับ ซึ่งมีข้อจำกัด เพราะมีเฉพาะบางรัฐที่ให้สัตยาบัน หรือมีการจำกัดขอบเขตในการบังคับใช้⁹⁷ ในเรื่องข้อจำกัดหรือขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศนั้น ศาสตราจารย์ Prosper Weil มีข้อสังเกตว่า กฎหมายระหว่างประเทศอาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อีกต่อไป⁹⁸ หากรัฐต่าง ๆ เห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีประโยชน์ต่อตนเอง

1.5 องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติ

ในการดำเนินงานระดับระหว่างประเทศเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่ประสบกับปัญหาภัยพิบัตินั้นมีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การที่เข้าให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือว่าภายหลังการเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ⁹⁹

⁹⁶ อังแล้ว เริงอรุณที่ 94.

⁹⁷ Aronsson-Storrier et al., *Regulating disasters? The role of international law in disaster prevention and management*, p. 2.

⁹⁸ Ulrich Fastenrath, *Relative Normativity in International Law*, *European Journal of International Law: EJIL* (1993), pp. 305-306.

⁹⁹ Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*, p. 164.

แม้ว่าโดยบทบาทหลักองค์การระหว่างประเทศบางแห่งเหล่านั้นจะไม่ได้มีภารกิจด้านภัยพิบัติโดยตรง แต่เมื่อมีสถานการณ์เกี่ยวข้องกับเด็ก องค์การทั้งหลายเหล่านี้ก็จะเข้าให้ความช่วยเหลือโดยทันทีเท่าที่หน่วยงานซึ่งเป็นองค์การเครือข่ายหรือสาขาซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่เกิดเหตุ นั้น ๆ

1.5.1 United Nations Children’s Fund (UNICEF)

ยูนิเซฟ (UNICEF) หรือ องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หัวใจสำคัญของภารกิจคือ การส่งเสริมและปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กเพื่อให้เด็กทุกคนมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัย ได้รับการคุ้มครองจากอันตรายทั้งปวง ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และพร้อมที่จะพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ และเมื่อใดก็ตามที่โลกเกิดภัยพิบัติ สงคราม หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ยูนิเซฟจะอยู่ที่นั่นเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เด็กและครอบครัวที่ประสบภัยเหมือนเช่นเคย องค์การยูนิเซฟได้รับมอบอำนาจให้สนับสนุนการคุ้มครองสิทธิเด็กเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานและขยายโอกาสในการเข้าถึงศักยภาพของเด็ก ๆ ยูนิเซฟทำงานในบริบทฉุกเฉินโดยการปกป้องสิทธิเด็กและให้ความช่วยเหลือเรื่องช่วยชีวิต UNICEF ให้ความช่วยเหลือด้านสุขอนามัยโภชนาการ น้ำ และโครงการฉีดวัคซีนป้องกันวัณโรค และเอชไอวี / เอ็ดส์¹⁰⁰

1.5.2 Child Rights Information Network (CRIN)

CRIN เป็นเครือข่ายระดับโลกที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ CRC และสิทธิเด็กในองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศสถาบันการศึกษา และองค์กรสิทธิเด็กอื่น ๆ¹⁰¹

¹⁰⁰ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.unicef.org

¹⁰¹ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.crin.org

1.5.3 International Rescue Committee (IRC)

IRC ส่งเสริมการป้องกันและการพัฒนาเด็กและเยาวชนจากขั้นตอนแรกของเหตุฉุกเฉินผ่านเหตุการณ์หลังความขัดแย้งและการกู้คืน การทำงานในกว่า 20 ประเทศโปรแกรมที่ใช้ในชุมชนของ IRC ประกอบด้วย (i) การศึกษาการลงทะเบียน การดูแลฉุกเฉิน การติดตามและการรวมกลุ่มของครอบครัว (ii) การดูแลชั่วคราว การฟื้นฟูสมรรถภาพและการกลับคืนสู่สังคมของเด็กก่อน (iii) การดูแลด้านจิตสังคมและการป้องกัน (iv) ทักษะชีวิตกิจกรรม สันทนาการและวัฒนธรรม และ (v) การพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นผู้นำสำหรับคนหนุ่มสาว¹⁰²

1.5.4 International Labour Organization (ILO)

ILO เป็นหน่วยงานระดับโลกที่รับผิดชอบในการพัฒนาและดูแลมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หน่วยงานทำงานในบริบทฉุกเฉินและในพื้นที่ของแรงงานเด็ก การค้าเด็ก และการแสวงประโยชน์จากเด็ก¹⁰³

1.5.5 International Save the Children Alliance

Save the Children ตอบสนองความต้องการของเด็ก ๆ ที่อยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยการปกป้องพวกเขาการตั้งศูนย์การแพทย์การรวมตัวของครอบครัวและการสร้างโรงเรียนใหม่ การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการรับมือกับผลกระทบทางจิตวิทยาของภัยพิบัติ การเข้าถึงเด็กผ่านโครงการโรงเรียน การจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็กและการฝึกอบรมเฉพาะด้านสำหรับหน่วยงานของรัฐ¹⁰⁴

¹⁰² โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.theirc.org

¹⁰³ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.ilo.org

¹⁰⁴ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.savethechildren.net/alliance

1.5.6 Terre des Hommes

TDH เป็นสหพันธ์ของ 11 องค์กรระดับชาติที่ทำงานเพื่อสิทธิเด็กและการพัฒนาที่เป็นธรรม สนับสนุนโครงการพัฒนาและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม 1,207 โครงการใน 67 ประเทศรวมทั้งสถานการณ์ฉุกเฉิน องค์กรมีความเชี่ยวชาญในด้านการคุ้มครองเด็ก แรงงานเด็กและการแสวงประโยชน์จากเด็ก¹⁰⁵

1.5.7 Plan International

Plan International เป็นองค์กรพัฒนาชุมชนที่เน้นเด็ก ซึ่งทำงานร่วมกับเด็กครอบครัวชุมชนองค์กรและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวก วางแผนการทำงานระหว่างประเทศในด้านการศึกษาน้ำและสุขภาพ HIV / AIDS ความมั่นคงด้านอาหารการมีส่วนร่วมความรุนแรงต่อเด็กและภัยพิบัติแผน International ดำเนินโครงการลงทะเบียนการคลอดบุตรสากล¹⁰⁶

1.5.8 Defense for Children International (DCI)

DCI มุ่งมั่นที่จะสร้างความมั่นใจในการดำเนินงานระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบปฏิบัติการและเป็นระบบร่วมกันในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของเด็กซึ่งได้มีการระบุไว้ใน CRC รวมถึงพิธีสารเลือกและเครื่องมือสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ DCI มีความเชี่ยวชาญในด้านแรงงานเด็กและความยุติธรรมในเด็กและเยาวชน¹⁰⁷

¹⁰⁵ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.terredeshommes.org

¹⁰⁶ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.plan-international.org

¹⁰⁷ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ www.dci-is.org



ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเด็กและสถานการณ์ภัยพิบัติ ของประเทศญี่ปุ่น

ในการทำความเข้าใจเรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นนั้น เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจข้อมูลเบื้องต้นทั่ว ๆ ไป และเพื่อให้เห็นภาพรวมถึงสถานการณ์ภัยพิบัติ และความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงขอแบ่งหัวข้อและลำดับเรื่องราวออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรก เป็นข้อมูลทั่วไป และส่วนที่สอง เป็นเรื่องผลกระทบต่อเด็กเมื่อเกิดภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น สำหรับส่วนแรก ข้อมูลทั่วไป จะประกอบด้วยหัวข้อจำนวนประชากร “เด็ก” ของประเทศญี่ปุ่น กรอบแนวคิด “สร้างคนสร้างชาติ”: เด็ก คือ อัญมณีที่มีค่ายิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และภัยพิบัติถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประกอบด้วย 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ ประเทศตั้งอยู่บนวงแหวนแห่งไฟ (The Ring of Fire) และเผชิญภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบ และในส่วนที่สอง ผลกระทบต่อประชากรเด็กเมื่อเกิดภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วยหัวข้อผลกระทบต่อชีวิตและร่างกาย เด็กกำพร้าและไร้ที่อยู่อาศัย โรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (Post-Traumatic Stress Disorder symptoms: PTSD) โรคมะเร็งต่อมไทรอยด์ (thyroid cancer) และ ข้อมูลผลกระทบที่เกิดกับเด็กจากเหตุภัยพิบัติ The Great East Japan Earthquake of 2011 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเด็ก

2.1.1 จำนวนประชากร “เด็ก” ของประเทศญี่ปุ่น

จำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 2017 มีทั้งสิ้น 126.71 ล้านคน อยู่ในลำดับที่ 11 ของกลุ่มประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกซึ่งคิดเป็นร้อยละ 1.7 จากจำนวนประชากรทั้งโลกซึ่งมีอยู่จำนวน 7,550 ล้านคน ในส่วนของประชากรเด็กนั้นมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรญี่ปุ่นทั้งหมด (สำรวจข้อมูลบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์)¹⁰⁸ จากการสำรวจข้อมูลเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2018 ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนประชากรเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 15.53 ล้านคน¹⁰⁹ น้อยกว่าปีที่ผ่านมาประมาณ 170,000 คน ส่วน¹¹⁰ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างรวดเร็วและ

¹⁰⁸ ECPAT, Country Overview A Report on the scale, scope in the context of the sexual exploitation of children, Japan, [Online] Available from: <https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2018/04/ECPAT-Country-Overview-Japan.pdf> [accessed 24 January 2019].

¹⁰⁹ ในการเก็บข้อมูลจากสำนักงานสถิติของประเทศญี่ปุ่น โดยแบ่งจากอัตราการเป็นภาระ/อัตราการพึ่งพิง (Dependency ratio) - อัตราส่วนของประชากรที่ไม่ได้ทำงานเชิงเศรษฐกิจ (Not economically active) ต่อประชากรที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจ (Economically active) 100 คน (โปรดดูคำอธิบายเรื่อง Dependency ratio ได้ที่สำนักสถิติแห่งชาติ [Online] Available from: http://popcensus.nso.go.th/sub_topic.php?cid=7) ได้กำหนดช่วงอายุ ดังนี้ 0 - 14 ปี ประชากรวัยเด็ก, 15 - 64 ปี ประชากรวัยแรงงาน และมากกว่า 65 ปีขึ้นไปเป็นประชากรสูงอายุ ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่สามารถทราบจำนวนประชากร “เด็ก” ตามความมุ่งหมายที่อนุญาตว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองเอาไว้ได้ เพราะมีจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปแต่ยังไม่ครบ 18 ปีบริบูรณ์แฝงอยู่ในกลุ่มประชากรวัยแรงงานด้วย

¹¹⁰ Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistical HandBook of Japan 2018, [Online] Available from: <https://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2018all.pdf> [accessed 24 January 2019]. pp. 7-8.

จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุซึ่งนำไปสู่การลดลงของประชากรวัยทำงาน¹¹¹ จากเอกสารของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Committee on the Rights of the Child) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก¹¹² รายงานว่า เด็กญี่ปุ่นเผชิญกับความท้าทายในปัจจุบัน เช่น การรังแก การล่วงละเมิดการแสวงประโยชน์ทางเพศ และความยากจน ในขณะที่สังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและอัตราการเกิดที่ลดลงกลายเป็นปัญหาเร่งด่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งและควรเรียกว่าวิกฤติระดับประเทศ ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศที่เศรษฐกิจแข็งแกร่งที่สุดในโลก แต่ดูเหมือนว่าจะไม่เป็นมิตรกับเด็กอย่างที่คิด กฎหมายปัจจุบันไม่ได้ขึ้นอยู่กับฐานเรื่องสิทธิเด็กและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงควรนำกฎหมายนโยบาย และกลยุทธ์ที่ครอบคลุมเกี่ยวกับสิทธิเด็กมาใช้โดยผู้เชี่ยวชาญ ยกความกังวลเกี่ยวกับเด็กจำนวนมากที่ถูกแยกออกจากสภาพแวดล้อมในครอบครัว และการห้ามเด็ก ๆ ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานด้านเด็กติดต่อกับพ่อแม่ของพวกเขา ปัญหาสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่มีการแข่งขันสูงมุ่งเน้นเฉพาะผู้ที่ประสบความสำเร็จสูง เป็นต้น นอกจากนี้ คณะผู้แทนจาก

¹¹¹ Cabinet Office, Government of Japan, **White Paper on Children and Young People 2018 (Summary)**, [Online] Available from: https://www8.cao.go.jp/youth/english/policy_2018.html [accessed 25 July 2019]. p.1.

¹¹² คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Committee on the Rights of the Child) ตั้งขึ้นตามข้อ 43 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 มีหน้าที่ในการตรวจสอบความคืบหน้าของรัฐภาคี ในการทำให้พันธกรณีซึ่งจะต้องดำเนินการตามอนุสัญญานี้บังเกิดผล โดยคณะกรรมการประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสิบคน ได้รับเลือกจากการประชุมของรัฐภาคีโดยได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดและได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดจากผู้แทนรัฐภาคีที่เข้าร่วมและออกเสียง ซึ่งจัดโดยเลขาธิการฯ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ คณะกรรมการที่ได้รับเลือกอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

ประเทศญี่ปุ่นต้องชี้แจงกรณี โศกนาฏกรรมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
ระเบิดในปี 2011 ที่เมืองฟูกูชิมะ ซึ่งยังคงส่งผลกระทบต่อ
ต่อเด็กอีกด้วย¹¹³

2.1.2 แนวคิด “สร้างคน สร้างชาติ”: เด็ก คือ อัญมณี ที่มีค่ายิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

มีแนวคิดซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการหลายคน ว่า หาก
ต้องการศึกษาเรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็ก เราควรที่จะศึกษาทัศนะ
ทางสังคมที่มีต่อเด็กด้วย ดังนั้นในการทำความเข้าใจเรื่องการ
คุ้มครองสิทธิเด็กของประเทศญี่ปุ่น ควรต้องศึกษาและทำความเข้าใจ
แนวคิดหรือมุมมองของสังคมญี่ปุ่นที่มีต่อเด็กด้วย เมื่อ
พิจารณาจากแนวนโยบายของรัฐ จะพบว่าในสังคมญี่ปุ่น เด็ก ๆ
มักถูกกล่าวถึงว่า “เป็นสิ่งมีค่า” หรือ “อัญมณีที่คุ้มค่าต่อการ
ลงทุน” ดังนั้น นโยบายจึงให้ความสำคัญกับการเลี้ยงดูเด็ก โดยผ่าน
การขัดเกลาทางสังคม¹¹⁴ อาจกล่าวได้อีกนัยว่า เด็ก คือ ทรัพยากร
ที่มีค่ายิ่งต่อการพัฒนาประเทศนั่นเอง ซึ่งแนวคิดแบบนี้ปรากฏอยู่
ในการดำเนินงานของสภาเยาวชนแห่งญี่ปุ่นที่ระบุว่า “การสร้าง
ญี่ปุ่นให้เป็นประเทศที่เข้มแข็ง ด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่เปี่ยมล้นไป
ด้วยความมุ่งมั่น”¹¹⁵

¹¹³ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, **Committee on the Rights of the Child examines the report of Japan**, [Online] Available from: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24083&LangID=E>, [accessed 25 January 2019].

¹¹⁴ Roger Goodman, **Children of the Japanese State: The Changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan**, Oxford University Press, 2000, p. 5.

¹¹⁵ วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล, **สภาเยาวชนแห่งญี่ปุ่น**, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneew/ewt_dl_link.php?nid=340 [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

ในงานวิจัยเรื่อง “การสร้างคนคุณภาพแบบญี่ปุ่น” ของศาสตราจารย์ วรินทร์ ววงศ์ และคณะ พบว่า วิธีการที่คนญี่ปุ่นใช้สอนเด็ก คือ “ความเข้มงวดต่อตัวเอง” รวมถึง การแสดงมารยาทที่เหมาะสมต่อผู้คนรอบข้างด้วย โดยให้มีพฤติกรรมที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันในสังคม สรุปได้สั้น ๆ ว่า “การไม่รบกวนผู้อื่น และความเข้มงวดต่อตนเอง” โดยการปลูกฝังและการอบรมเด็กญี่ปุ่นผ่านหนังสือเกี่ยวกับการสอนมารยาทที่พึงประสงค์ในวัยเด็กทุกเล่ม มีเนื้อหาสอดคล้องกันและสอนไปในทิศทางเดียวกัน¹¹⁶ กระบวนการสร้างเด็กแบบญี่ปุ่นของโรงเรียนจะเน้นเรื่อง ปฏิบัตินิยม และความเข้มงวดต่อตนเอง โดยให้เด็กปฏิบัติจนติดกายและเป็นการปฏิบัติที่ต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 12 ปี ในระบบการศึกษา ซึ่งเมื่อมองจากประเทศตะวันตก ญี่ปุ่นมักถูกวิจารณ์ว่า สอนคนให้เป็นรูปแบบเดียวกันไม่มีความหลากหลายทางความคิด แต่อย่างไรก็ตาม คนญี่ปุ่นยังคงได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่ามีคุณภาพทัดเทียมอารยะประเทศ¹¹⁷ ส่วนคุณแม่ชาวญี่ปุ่นใช้วิธีการสร้างสภาพแวดล้อมให้ซึมซับเข้าไปในตัวลูก ให้ลูกสามารถจัดการเรื่องรอบตัวได้ด้วยตัวเอง เน้นเรื่อง การเชื่อฟัง การรักษากฎเกณฑ์มารยาท และการอยู่ร่วมกันในครอบครัวโดยไม่ทำให้คนอื่นเดือดร้อน¹¹⁸ โดยมีหนังสือเรื่อง “การอบรมสั่งสอนในครอบครัวเพื่อเด็กสามารถเจริญเติบโตและยืนหยัดได้ด้วยตนเอง” เป็นหนังสือสำหรับ

¹¹⁶ วรินทร์ ววงศ์ และคณะ, การสร้างคนคุณภาพแบบญี่ปุ่น (Japanese ways of molding quality people), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2016, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://elibrary.tf.or.th/downloadfullstep1.asp> หน้า vii. [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2562]

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ผู้ปกครองใช้เป็นแนวในการอบรมเลี้ยงดูบุตร¹¹⁹ นอกจากนี้ยังมีหนังสือชื่อ กฎที่พึงปฏิบัติในชีวิตประจำวันเพื่อพัฒนาการเด็ก เนื้อหาประกอบด้วยกฎทั้งสิ้น 100 ข้อ โดยแบ่งเป็นกฎในบ้าน 50 ข้อ กฎนอกบ้าน 25 ข้อ และเรื่องที่คุณปกครองควรทำ 25 ข้อ ที่ครอบครัวญี่ปุ่นใช้เป็นแนวทางในการอบรมและเลี้ยงดูเด็ก¹²⁰ โดยสรุปแนวคิดการหล่อหลอมเด็กแบบญี่ปุ่นให้มีวิธีการปฏิบัติตนแบบชาวญี่ปุ่น คือ ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์กับผู้อื่น เรียกร้องความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ สะกดกลั่นความต้องการของตนเอง โดยคำว่า “เด็กดี” ในความหมายของชาวญี่ปุ่น คือ เป็นเด็กที่ผู้ใหญ่ปกครองง่าย สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ ช่วยตัวเองในชีวิตประจำวัน รู้จักการทักทาย รักษากฎเกณฑ์ ไม่รบกวนผู้อื่น อดทน และมีความพยายาม¹²¹ และมนุษย์ที่พึงประสงค์ของสังคมญี่ปุ่นคือ “มนุษย์ที่สมบูรณ์แบบ”¹²² เพื่อสร้างประเทศให้เข้มแข็งนั่นเอง

สำหรับกรณีภัยพิบัติ โรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการ บ่มเพาะเด็กและเยาวชน โดยมีการสอนกฎ ระเบียบ และการรักษา เวลา เช่น การฝึกซ้อมการหลบภัย โดยในโรงเรียนอนุบาลจะมีการ ซ้อมหลบภัยทุกเดือน เดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งถือว่าบ่อยมาก จะสอนให้ เด็กทำซ้ำ ๆ จนติดเป็นนิสัย และเด็กจะสามารถจำติดตัวไปตลอด การฝึกเรื่องความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญมาก¹²³ จะเห็นได้ว่า

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

คนญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการเตรียมตัวให้พร้อม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา การประพุดิตนของคนในสังคม ล้วนได้รับอิทธิพลจากสภาพภูมิอากาศ และภูมิประเทศ ชาวญี่ปุ่นได้รับประสบการณ์จนรู้ว่าหากไม่ช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อรับมือกับภัยธรรมชาติก็จะเกิดความสูญเสียเกิดขึ้นเพราะญี่ปุ่นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้ง¹²⁴

2.2 ภัยพิบัติถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น

“Natural disasters are Japan” “ภัยพิบัติทางธรรมชาติคือญี่ปุ่น” นี่คือคำกล่าวของ Richard Lloyd Parry ผู้แต่งหนังสือเรื่อง Ghosts of the Tsunami: Death and Life in Japan's Disaster Zone เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับความหวาดกลัว และความตื่นตระหนกของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์ (Tsunami) แแถบโทโฮกุ (Tohoku) เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2011 ซึ่งนับเป็นภัยพิบัติครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง¹²⁵

¹²⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 121.

¹²⁵ Richard Lloyd Parry เป็นนักข่าวและนักเขียนชาวอังกฤษ อาศัยอยู่ที่กรุงโตเกียว เกือบ 25 ปี เป็นบรรณาธิการเอเชียของหนังสือพิมพ์ The Times of London ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงโตเกียว อ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ Jamed Kidd, *Japan's stoicism in the face of natural disaster, and the tragedy of the tsunami-hit school: a British journalist investigates*, Post Magazine, 24 Aug 2018, [Online] Available from: <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/2161028/living-edge-british-reporter-japans-stoicism-face> [accessed 25 June 2019].

ด้วยลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ทำให้ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภัยพิบัติครั้งรุนแรงอยู่บ่อยครั้ง จากถ้อยแถลงของ Eriko Yamatani รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น (Minister of State for Disaster Management, Japan) ซึ่งปรากฏในเอกสารราชการ White Paper “Disaster Management in Japan 2015” ว่า “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ ดีเอ็นเอของคนญี่ปุ่น (DRR is our DNA.)” เป็นการรับรู้ที่สำคัญของคนญี่ปุ่น และแม้ว่าเราจะไม่สามารถขจัดภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ แต่เรามั่นใจว่า มีความเป็นไปได้ที่จะลดผลกระทบจากภัยพิบัติโดยใช้สัญญาณในการเอาชีวิตรอดและภูมิปัญญาที่มนุษย์มีความพร้อม ส่วนคำว่า Disaster Risk Reduction: DRR ในภาษาญี่ปุ่นใช้คำว่า “bosai” หรือ “gensai” ซึ่งหมายถึง การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ¹²⁶

2.2.1 ประเทศตั้งอยู่บนวงแหวนแห่งไฟ (The Ring of Fire)

ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นหมู่เกาะ เกิดมาจากแผ่นเปลือกโลก 4 แผ่น คือ แผ่นเปลือกโลกแปซิฟิก แผ่นเปลือกโลกฟิลิปปินส์ แผ่นเปลือกโลกยูเรเชีย และแผ่นเปลือกโลกอเมริกาเหนือ

¹²⁶ Carbinet Office Japan, **White Paper: Disaster Management in Japan 2015**, [Online] Available from: http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2015_DM_Full_Version.pdf [accessed 20 December 2018].

ชนกัน เกิดเป็นหมู่เกาะขึ้น¹²⁷ ลักษณะภูมิประเทศของญี่ปุ่นตั้งอยู่ในบริเวณที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” (The Ring of Fire) หรือที่รู้จักกันในนาม “ขอบแปซิฟิก” (The Circum-Pacific belt) ซึ่งเป็นพื้นที่ในมหาสมุทรแปซิฟิกมีลักษณะคล้ายเกือกม้า เป็นบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดบ่อยครั้ง¹²⁸ ประมาณร้อยละ 90

¹²⁷ ประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย 4 เกาะใหญ่ คือ ฮอกไกโด (Hokkaido) ฮอนชู (Honshu) ชิโกกุ (Shikoku) คิวชู (Kyushu) และเกาะเล็ก ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออกของทวีปยูเรเชีย ในบริเวณที่เรียกว่า เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ หรือ เอเชียตะวันออก ล้อมรอบไปด้วยมหาสมุทรแปซิฟิก ทะเลโอค็อตสค์ (Sea of Okhotsk) ทะเลญี่ปุ่น และทะเลจีนตะวันออก ปลายสุดทางตะวันออกของประเทศญี่ปุ่น คือ เกาะมินะมิ โทริชิมะ (153°59'11" องศาตะวันออก) ปลายสุดทางตะวันตกของประเทศญี่ปุ่น คือ เกาะโยนะงุนิชิมะ (122°59'01" องศาตะวันออก) ใต้สุดของประเทศญี่ปุ่น คือ เกาะโอะคิโนะโทริชิมะ (20°25'31" องศาเหนือ) เหนือสุดของประเทศญี่ปุ่น คือ เกาะเอะโทะโระฟู (45°33'26" องศาเหนือ) ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่โดยรวม ประมาณ 378,000 ตารางกิโลเมตร โดยเกาะที่ใหญ่ที่สุด คือ เกาะฮอนชู ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 228,000 ตารางกิโลเมตร เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 7 ของโลก พื้นที่ของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นภูเขาพื้นที่ 2 ใน 3 ของประเทศถูกปกคลุมไปด้วยป่า พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพภูมิอากาศแบบอบอุ่น แบ่งออกเป็น 4 ฤดูกาล อย่างชัดเจน ในขณะที่ โอกินาวา ซึ่งอยู่ทางใต้ของประเทศ มีภูมิอากาศแบบกึ่งเขตร้อน และฮอกไกโด ซึ่งอยู่ทางเหนือของประเทศ มีภูมิอากาศแบบกึ่งขั้วโลก จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีความหลากหลายทางด้านชีวภาพทั้งพืชและสัตว์ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ซึ่งอุดมไปด้วยระบบนิเวศที่สำคัญอยู่เป็นจำนวนมากกระจายอยู่ในแต่ละพื้นที่ทั่วประเทศ โดยมีพื้นที่ 4 แห่ง ได้แก่ คาบสมุทรชิเรโตะโกะ เทือกเขาชิราคาบิซันจิ หมู่เกาะโอะกะซาวาระ และเกาะยูกุชิมะ ได้รับการขึ้นทะเบียนจาก UNESCO ให้เป็นมรดกโลก โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย, ข้อมูลเกี่ยวกับดินแดนของประเทศญี่ปุ่น, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/japanese_territory.html [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

¹²⁸ ศูนย์วิจัยพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ (Nida center for Research & Development of Disaster Prevention & Management), แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

ของการเกิดแผ่นดินไหวของโลกเกิดขึ้นที่บริเวณนี้¹²⁹ แผ่นดินไหวส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่บริเวณรอยต่อของแผ่นเปลือกโลก โดยบริเวณที่ธรณีเคลื่อนที่ออกจากกัน และแผ่นธรณีเคลื่อนที่ผ่านกันจะเกิดแผ่นดินไหวในระดับตื้น ส่วนบริเวณที่แผ่นธรณีเคลื่อนที่เข้าหากัน เช่น เขตมุดตัวในวงแหวนรอบมหาสมุทรแปซิฟิก บริเวณหมู่เกาะญี่ปุ่น หมู่เกาะฟิลิปปินส์ หมู่เกาะแปซิฟิกใต้ และชายฝั่งตะวันตกของทวีปอเมริกาใต้ จะเกิดแผ่นดินไหวในระดับลึกซึ่งมักเป็นตัวการทำให้เกิดคลื่นสึนามิ¹³⁰ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นมีภูเขาไฟที่ยังปะทุกว่า 100 แห่ง มากกว่าประเทศอื่นเกือบทั้งหมด และคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของภูเขาไฟที่ยังปะทุอยู่ทั้งหมดในโลก¹³¹ โดยภูเขาไฟที่ยังปะทุอยู่ทั้งหมด 108 แห่ง¹³² หน่วยงานอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น (The Japan Meteorological Agency) ทำการตรวจสอบภูเขาไฟ 50 ลูกตลอดเวลา และจำแนกออกเป็น 39 ประเภท โดยมีระดับการเตือนในระดับหนึ่งถึงห้า¹³³ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและเตรียมพร้อมในการรับมือ

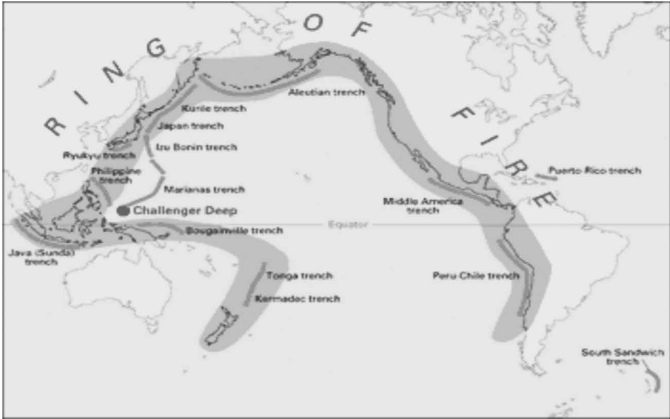
¹²⁹ U.S Geological Survey, **Ring of Fire**, [Online] Available from: <https://earthquake.usgs.gov/learn/glossary/?term=Ring%20of%20Fire> [accessed 25 July 2019].

¹³⁰ ศูนย์การเรียนรู้วิทยาศาสตร์โลกและดาราศาสตร์ (Learning Center for Earth Science and Astronomy: LESA), **แผ่นดินไหว**, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.lesa.biz/earth/lithosphere/geological-phenomenon/earthquake> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

¹³¹ Volcano Discovery, **Volcanoes of Japan**, [Online] Available from: <https://www.volcanodiscovery.com/japan.html> [accessed 25 July 2019].

¹³² Worldatlas, **Japan Geography**, [Online] Available from: <https://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/japan/jpland.htm> [accessed 25 July 2019].

¹³³ Nippon.com, **Japan's Unpredictable Active Volcanoes**, May 10, 2018 [Online] Available from: <https://www.nippon.com/en/features/h00190/japan%E2%80%99s-unpredictable-active-volcanoes.html> [accessed 25 July 2019].



[วงแหวนแห่งไฟ (The Ring of Fire) ที่มาของภาพ: <https://earthquake.usgs.gov/learn/glossary/?term=Ring%20of%20Fire>]

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนแนวรอยเลื่อนของโลกที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” (The Ring of Fire) นั้น ส่งผลให้ต้องเผชิญกับการเกิดแผ่นดินไหวนับครั้งไม่ถ้วน ทั้งแผ่นดินไหวบนแผ่นดิน และแผ่นดินไหวใต้พื้นมหาสมุทร โดยเฉพาะการเกิดแผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิดที่เกิดใต้พื้นมหาสมุทรส่วนใหญ่จะส่งผลให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) ตามมา ซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก¹³⁴

¹³⁴ ศูนย์วิจัยพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ (Nida center for Research & Development of Disaster Prevention & Management), ผลกระทบด้านต่าง ๆ ในภาพรวมจากเหตุการณ์สึนามิประเทศญี่ปุ่น ปี 2554, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/203> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

2.2.2 เภษิณภัยพิบัติหลากหลายรูปแบบ

จากลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ตามที่กล่าวมาแล้วก่อนนี้ ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นประสบกับภัยพิบัติหลายรูปแบบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เช่น มรสุมหรือลมประจำฤดูที่ทำให้ฝนตกหนัก (Heavy Monsoon Rain) ช่วงเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม พายุไต้ฝุ่น (Typhoon) ช่วงเดือน กรกฎาคม - ตุลาคม น้ำท่วม (Floods) แผ่นดินถล่ม (Landslides) แผ่นดินไหว (Earthquakes) คลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunamis) การปะทุของภูเขาไฟ (Volcanic Eruptions) และ หิมะถล่ม (Snow Avalanches)¹³⁵

¹³⁵ Masayuki Noro, (Profesor) Senior Researcher from the Institute of Disaster Area Revitalization, Regrowth and Governance, Kwansai Gakuin University, เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการเรื่อง Disaster Management System in Japan เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2561 ณ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม ม.แม่ฟ้าหลวง.

ภัยพิบัติครั้งสำคัญของประเทศไทยญี่ปุ่น ปรากฏข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
1946	Nankai Earthquake	เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 1946 เวลา 04.19 JST แผ่นดินไหววัดได้ระหว่าง 8.1 ถึง 8.4 ซึ่งรู้จักกันในชื่อแผ่นดินไหว “Showa-Era Nankai Earthquake” ที่เมือง Nankaidō มีผู้เสียชีวิตหรือสูญหายจำนวนมาก คาดว่าจะมีแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ (The Nankai Earthquake) อีกครั้งในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 21 และคาดว่าจะเกิดความเสียหายมหาศาล ¹³⁶
1948	Fukui Earthquake	28 มิถุนายน 1948 เกิดแผ่นดินไหว ขนาด 7.1 เกิดขึ้นในจังหวัดฟุกุอิ มีผู้เสียชีวิต 3,769 คน ¹³⁷ บ้านเรือนถูกทำลายมากกว่า 36,000 หลังคาเรือน ความเสียหายอย่างหนักส่วนใหญ่นี้ถูกจำกัดเฉพาะที่ราบฟุกุอิและพื้นที่โดยรอบ สะพาน ถนน และทางรถไฟถูกทำลายอย่างหนัก ¹³⁸ แผ่นดินไหวประเภทที่เกิดขึ้นนี้จะสร้างความเสียหายจำนวนมากในพื้นที่ที่จำกัด ¹³⁹

¹³⁶ the International Community of Kochi, **An Information Booklet for the International Community in Kochi, Preparing for the Nankai Earthquake**, [Online] Available from: <http://www.kochi-kia.or.jp/earthquake/english/english.pdf> [accessed 25 June 2019].

¹³⁷ Earthquake Research Institute, The University of Tokyo, **70 years since 1948 Fukui earthquake**, [Online] Available from: <http://www.eri.u-tokyo.ac.jp/en/2018/06/28/70-years-since-1948-fukui-earthquake/> [accessed 25 June 2019].

¹³⁸ Gene A. Ichinose et al., **Rupture process of the 1948 Fukui earthquake (M 7.1) from the joint inversion of seismic waveform and geodetic data**, *Journal of Geophysical Research* [Online] Available from: <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1029/2004JB003437> [accessed 25 June 2019].

¹³⁹ **The Fukui Earthquake (June 28, 1948, M 7.1)** [Online] Available from: <https://www.hp1039.jishin.go.jp/eqchreng/6-2-3.htm> [accessed 25 June 2019].

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
1959	Typhoon Ise-wan	อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นเวร่า หรือ พายุไต้ฝุ่นอิเสะ-วัน ทำให้เกิดน้ำท่วมอย่างหนัก ความเสียหายส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแนวชายฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ที่อ่าวอิเสะ (Ise Bay) มีบ้านเรือนได้รับความเสียหายหรือถูกทำลายทั้งสิ้น 149,187 หลัง พื้นที่ดังกล่าวถูกน้ำท่วมนานถึงสี่เดือน ก่อให้เกิดการระบาดของโรค เช่น โรคบิด นอกจากนี้พื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่หลายแห่งถูกทำลายส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ¹⁴⁰ มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 5,000 คน นับเป็นไต้ฝุ่นที่อันตรายที่สุดในประวัติศาสตร์ ญี่ปุ่นเป็นอันดับสามในจำนวนผู้เสียชีวิตสูงสุดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติของญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 20 ¹⁴¹

¹⁴⁰ Hurricanes Science and Society, The University of Rhode Island, **1959 Super Typhoon Vera**, [Online] Available from: <http://www.hurricanesociety.org/> [accessed 25 June 2019].

¹⁴¹ CHUNICHI SHIMBUN, **Survivor looks to save images of deadliest typhoon to hit Japan**, the Japan Time News, [Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/17/national/survivor-looks-save-images-deadliest-typhoon-hit-japan/#.XUMJxY-4zaM8> [accessed 25 June 2019].

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
1964	Niigata Earthquake	แผ่นดินไหวที่ทางใต้ของเกาะอะวะชิมะ จังหวัดนิกากาตะ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 1964 มีขนาด 7.5 ¹⁴² และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างหลายอย่างแม้ว่าจะมีบ้านเรือนประมาณ 2,000 หลัง ถูกทำลายไปทั้งหมด แต่มีผู้เสียชีวิต 24 รายเท่านั้น ¹⁴³
1968	Tokachi-Oki Earthquake	แผ่นดินไหว Tokachi-Oki เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 1968 ขนาด 7.9 มีบ้านเรือนถูกทำลายทั้งหมด 144 หลัง, ถูกทำลายบางส่วน 379 หลัง และเสียหายเล็กน้อย 22,700 หลังคาเรือน ¹⁴⁴ มียอดผู้เสียชีวิตมากกว่า 200 คน ¹⁴⁵

¹⁴² Nobuo Hukurawa and Tomoya Harada, **Fault plane of the 1964 Niigata earthquake, Japan, derived from relocation of the mainshock and aftershocks by using the modified joint hypocenter determination and grid search methods**, [Online] Available from: https://www.researchgate.net/publication/261012796_Fault_plane_of_the_1964_Niigata_earthquake_Japan_derived_from_relocation_of_the_mainshock_and_aftershocks_by_using_the_modified_joint_hypocenter_determination_and_grid_search_methods [accessed 25 June 2019].

¹⁴³ University of Washington, **1964 Niigata Earthquake, Japan**, [Online] Available from: <https://depts.washington.edu/liquefy/html/quakes/niigata/niigata.html> [accessed 25 June 2019].

¹⁴⁴ Moro Makoto and Yazawa Kazuki, **Earthquake damage of building structures and site effects**, 13th World Conference on Earthquake Engineering, Vancouver, Canada [Online] Available from: http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/13_826.pdf [accessed 25 July 2019].

¹⁴⁵ Incorporated Reserch Institution for Seismology, **1968 Tokachi-oki (Japan) Earthquake Archive**, [Online] Available from: <http://ds.iris.edu/seismo-archives/quakes/1968tokachi-oki/> [accessed 25 July 2019].

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
1978	Miyagi-Ken-Oki Earthquake	วันที่ 12 มิถุนายน 1978 เกิดแผ่นดินไหวขนาด 7.4 เกิดขึ้นนอกชายฝั่งตะวันออกเฉียงของจังหวัดมิยาจิกิ ประเทศญี่ปุ่น ประมาณการเบื้องต้นจากสำนักงานที่ดินแห่งชาติของญี่ปุ่นระบุว่าแผ่นดินไหวทำให้เกิดความเสียหายรวมเท่ากับ 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ¹⁴⁶ มีแผ่นดินถล่มที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางต่อทางหลวงและมีผู้เสียชีวิต 27 รายในพื้นที่รอบ ๆ เมืองเซ็นได บ้านเรือน 4,000 หลังถูกทำลายอย่างสิ้นเชิง และอีก 7,000 หลังถูกทำลายบางส่วน ¹⁴⁷
1995	Great Hanshin – Awaji Earthquake	วันที่ 17 มกราคม 1995 เกิดแผ่นดินไหวทางตอนเหนือของเกาะอะวาจิ มีผู้เสียชีวิต 4,571 คน สูญหาย 2 คน และได้รับบาดเจ็บ 14,678 คน นอกจากนี้ ผู้อยู่อาศัยในเมืองยังได้รับความเสียหายทางอ้อมในระดับสูงอีกด้วย ระยะเวลาพ่นกระยะยาวในสถานพักพิงผู้อพยพทำให้เกิดอาการลำทางจิตใจโดยเฉพาะในเด็กผู้พิการและผู้สูงอายุ การศึกษาของโรงเรียนลดลงเนื่องจากเวลาที่สั้นลงและการใช้โรงเรียนเป็นที่พักอาศัยและที่อยู่อาศัยชั่วคราว ชีวิตของผู้คนไม่สะดวกอย่างมาก เพราะบริการสาธารณูปโภคใช้การไม่ได้ อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างมากหลังจากแผ่นดินไหว ¹⁴⁸

¹⁴⁶ NIST, **Earthquake Miyagi-ken-oki Japan 1978**, [Online] Available from: <https://www.nist.gov/el/earthquake-miyagi-ken-oki-japan-1978> [accessed 25 July 2019].

¹⁴⁷ Tsuneo Imai and Takeshi Okubo, **Ground Condition and Disaster of the 1978 Miyagi-ken-oki Earthquake in Japan**, [Online] Available from: http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/7_vol3_33.pdf [accessed 25 July 2019].

¹⁴⁸ Kobe city, **The Great Hanshin-Awaji Earthquake Statistics and Restoration Progress**, [Online] Available from: http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/20150126_hisai-english.pdf [accessed 25 July 2019].

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
1999	Torrential Rains in Hiroshima	เดือนมิถุนายน 1999 เกิดฝนตกหนักช่วงฤดูฝนและพายุไต้ฝุ่นทำให้เกิดความเสียหายรวมถึงแผ่นดินถล่ม น้ำท่วม (สันของแม่น้ำ) และคลื่นยักษ์ ทำให้มีผู้เสียชีวิต 20 คน และบาดเจ็บ 45 คน มีบ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น 74 ครัวเรือน เสียหายหนัก 42 ครัวเรือน และเสียหายบางส่วน 85 ครัวเรือน ¹⁴⁹
	JCO Nuclear Accident	ในวันที่ 30 กันยายน 1999 อุบัติเหตุเกิดขึ้นที่โรงงานผลิตสารเคมีในอาคารทดสอบการแปลง (CTB) ของ JCO ใน Tokaimura, Ibaraki มีคนงาน 3 คนได้รับบาดเจ็บอาการเฉียบพลันจากรังสี (Acute radiation syndrome-ARS) และมีคนงานส่วนหนึ่งได้รับรังสีผู้อยู่อาศัย 161 คนต้องอพยพห่างจากโรงงานอย่างน้อย 350 เมตร ส่วนประชาชนในจังหวัด Ibaraki ได้รับคำแนะนำให้อยู่ภายในอาคารเป็นเวลา 18 ชั่วโมง ¹⁵⁰

¹⁴⁹ The City of Hiroshima, **Preparation for Heavy Rains and Typhoons**, [Online] Available from: <http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1520595248425/index.html> [accessed 25 July 2019].

¹⁵⁰ AESJ, **Lesson learned from the JCO nuclear critically accident in Japan in 1999**, [Online] Available from: <http://www-ns.iaea.org/downloads/iec/tokaimura-report.pdf> [accessed 25 July 2019].

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
2000	Torrential Rains in Tokai	วันที่ 11-12 กันยายน 2000 พายุไต้ฝุ่น ให้เกิดน้ำท่วมใน Tokai เจ้าหน้าที่ต้องถึงกล่าวว่า มีประมาณ 180,000 ครอบครัว หรือประมาณ 400,000 คนในจังหวัดไอจิ จังหวัดกิฟุและมิเอะต้องอพยพ ตำรวจระบุอย่างน้อย 36 คนได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้อง ¹⁵¹ มีข้อมูลผู้เสียชีวิต 2 ราย และสูญหาย 2 ราย ¹⁵²
2004	Niigata Chuetsu Earthquake	แผ่นดินไหวขนาด 6.8 ทำให้เกิดโคลนถล่มในพื้นที่ภูเขาในและรอบ ๆ นากาโอะทำให้มีผู้บาดเจ็บ 4,805 คน และสร้างความเสียหายแก่บ้านมากกว่า 120,000 หลังในนิกิตะและอีกสี่จังหวัด มีผู้เสียชีวิต 68 คน ¹⁵³

¹⁵¹ Editor, **Worst flood in over 100 years: 400,000 in Tokai face evacuation**, the Japan Times sep 13 2000, [Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2000/09/13/national/400000-in-tokai-face-evacuation/#.XVEMnegzY2w> [accessed 25 July 2019].

¹⁵² Asian Disaster Reduction Center, **Japan: Flood: 2000/09/11**, [Online] Available from: https://www.adrc.asia/view_disaster_en.php?Nation-Code=&Lang=en&Key=145 [accessed 25 July 2019].

¹⁵³ Kyodo, **Niigata remembers victims of 2004 quake**, the Japan Times oct 24, 2014 [Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/23/national/niigata-remembers-victims-2004-quake/#.XVE5PugzY2w> [accessed 25 July 2019].

ปี (ค.ศ.)	ชื่อภัยพิบัติ	รายละเอียด/ความเสียหาย
2011	The Great East Japan Earthquake: GEJE	วันที่ 11 มีนาคม 2011 ขนาด 9.0 บริเวณเกาะ Honshu, แผ่นดินไหวที่ระดับความลึก 30 กม. สร้างคลื่นสึนามิที่พบเห็นได้ทั่วภูมิภาคแปซิฟิก และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนักในจังหวัดมิยาซากิ (Miyagi Prefecture) และจังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture) และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิระเบิด สำนักงานตำรวจแห่งชาติของญี่ปุ่นรายงานว่ามีผู้เสียชีวิต 2558 มีผู้เสียชีวิต 15,890 ราย และสูญหาย 2,590 รายซึ่งคาดว่าจะเสียชีวิต และ 6,152 คนบาดเจ็บ ¹⁵⁴
2016	Kumamoto Earthquake	วันที่ 14 และ 16 เมษายน แผ่นดินไหวสองครั้งติดต่อกันด้วยความรุนแรงของแผ่นดินไหวที่ระดับ 7 ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ที่เมืองคุมโมะโตะ เคยบันทึกไว้ ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงที่สุดต่อพื้นที่ที่มียอดผู้เสียชีวิต 75 คน (รวมถึงผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติ) สูญหาย 1 บาดเจ็บสาหัสหรือบาดเจ็บเล็กน้อย 1,883 คน อาคารถูกทำลายอย่างสมบูรณ์ 8,241 อาคาร อาคารถูกทำลายบางส่วน 25,663 อาคาร ¹⁵⁵
2018	Typhoon Jebi	พายุไต้ฝุ่น “เซบิ” พัดขึ้นฝั่งทางภาคตะวันตกของญี่ปุ่น บริเวณเกาะฮอนชู จังหวัดอิโรชิม่า ถือเป็นพายุกำลังแรงที่สุดในรอบ 25 ปีที่พัดถล่มประเทศ และกำลังสร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง ส่งผลให้ทางการสั่งอพยพประชาชนกว่า 1 ล้านคนออกจากบ้านเรือน ล่าสุดมีรายงานผู้เสียชีวิตจากพายุลูกนี้แล้วอย่างน้อย 7 คน และบาดเจ็บอีกอย่างน้อย 200 คน ¹⁵⁶

¹⁵⁴ National Centers for Environmental Information: NCEI, **March 11, 2011 Japan Earthquake and Tsunami**, [Online] Available from: https://www.ngdc.noaa.gov/hazard/data/publications/2011_0311.pdf [accessed 25 July 2019].

¹⁵⁵ Kumamoto University, **The 2016 Kumamoto Earthquake**, [Online] Available from: <https://ewww.kumamoto-u.ac.jp/dept/earthquake/> [accessed 25 July 2019].

¹⁵⁶ บีบีซี ไทย, **ไต้ฝุ่นเซบิ คร่าชีวิตคนในญี่ปุ่นแล้ว 7 คน บาดเจ็บอีกนับร้อย**, 4 กันยายน 2018, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.bbc.com/thai/international-45411042> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562].

2.3 ผลกระทบต่อเด็กเมื่อเกิดภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น

ภัยพิบัติมีผลกระทบมากที่สุดต่อกลุ่มประชากรที่เปราะบาง โดยเฉพาะเด็ก ๆ ซึ่งมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ เพราะกำลังอยู่ในกระบวนการพัฒนาร่างกาย และจิตใจ พวกเขาต้องพึ่งพาอาศัยความมั่นคงในชีวิตประจำวันและสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดภัยพิบัติมักจะขาดแคลนอาหารและน้ำดื่ม ที่พักพิงซึ่งมีอากาศหนาวเย็น และการสูญเสียบุคคลในครอบครัว ดังนั้น การสนับสนุนทางด้านสังคมและจิตใจแก่เด็กและครอบครัวเป็นสิ่งสำคัญมาก ในค่ายอพยพมักมีการจัดตั้งสนามเด็กเล่นสำหรับเด็กแม่ในช่วงฉุกเฉินก็ตาม ที่ผ่านมามีประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาแนวปฏิบัติที่ดีจากบทเรียนที่ได้เรียนรู้เกี่ยวกับเวชภัณฑ์ การมีส่วนร่วมในความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับเด็กที่ประสบภัยพิบัติ¹⁵⁷ สำหรับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยตรง คือ ทางร่างกาย และการได้รับผลกระทบโดยอ้อม คือ ความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจซึ่งเป็นผลมาจากความสูญเสียบุคคลใกล้ชิด ทรัพย์สิน และอื่น ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วเด็ก ๆ ที่ได้รับผลกระทบย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิทางด้านสุขภาพทั้งสุขภาพทางกายและทางใจ (physical and mental health) สิทธิที่ว่านี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบสนธิสัญญาระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค¹⁵⁸ ในประเด็นเรื่องผลกระทบที่เด็กได้รับเมื่อเกิดภัยพิบัติ

¹⁵⁷ Yasuhide Nakamura, *Public Health Impact of Disaster on Children*, JMAJ, July 2005, Vol. 48 Np. 7. [Online] Available from: http://www.med.or.jp/english/pdf/2005_07/377_384.pdf [accessed 10 July 2019]. p.377.

¹⁵⁸ ภัทระ ลิ้มปรีระ, ปัญหาและสู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2553, หน้า 136.

ในประเทศญี่ปุ่นนี้ ผู้เขียนขอแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ 1) ชีวิตและร่างกาย 2) เด็กกำพร้าและไร้ที่อยู่อาศัย 3) โรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (Post-traumatic stress disorder symptoms: PTSD) 4) โรคมะเร็งต่อมไทรอยด์ (thyroid cancer) และสถิติข้อมูลเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเหตุภัยพิบัติ The Great East Japan Earthquake of 2011 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 ชีวิตและร่างกาย

ในการให้ความคุ้มครองชีวิตและร่างกายเด็กเมื่อเกิดภัยพิบัตินั้น การเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัตินับเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ การสร้างระบบการดูแลสุขภาพสำหรับเด็กผู้อพยพซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานบริหาร และโรงพยาบาลท้องถิ่นกรณีภัยพิบัติหลายครั้งที่ผ่านมาในญี่ปุ่นการดูแลสุขภาพผู้อพยพมักจัดทำโดย กลุ่มอาสาสมัครทางการแพทย์ (medical volunteer groups) สภากาชาดญี่ปุ่น (Japanese Red Cross Society) องค์กรอาสาสมัคร (volunteer organizations) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local administrative) และโรงพยาบาลในพื้นที่อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขาดการประสานงานที่ดีระหว่างกลุ่มอาสาสมัคร และหน่วยงานบริหารบางครั้งทำให้เกิดปัญหา ดังเช่น กรณีภัยพิบัติ Niigata Chuetsu Earthquake ในปี 2004 แพทย์อาสาสมัครได้ทำการฉีดวัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่แก่เด็กผู้อพยพ แต่เนื่องจากอาสาสมัครไม่ได้ทำบันทึกข้อมูลการฉีดวัคซีน ทำให้เกิดปัญหาในการระบุตัวผู้ที่ได้รับการฉีดวัคซีน และผู้ที่ไม่ได้รับการฉีดวัคซีน¹⁵⁹ เป็นต้น

¹⁵⁹ Yasuhide Nakamura, *Public Health Impact of Disaster on Children*, p. 378.

หลังจากภัยพิบัติ Great Hanshin – Awaji Earthquake ปี ค.ศ. 1995 พบว่า เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีที่เสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจ (suffocation) ร้อยละ 55.7 การถูกบดทับ (crushing) ร้อยละ 12.3 และมีรอยฟกช้ำ (contusion) ร้อยละ 15.3 เกือบทุกกรณีมีรายงานว่าถึงแก่ความตายทันที ซึ่งสาเหตุของการเสียชีวิตในเด็กนั้นแตกต่างกันมากขึ้นอยู่กับประเภทของภัยพิบัติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม และอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ผลของภัยพิบดียังทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขและอนามัย เช่น โรงพยาบาล และคลินิก ถูกทำลาย รวมถึงการเสียชีวิตและการบาดเจ็บของบุคลากรทางการแพทย์ หรือการหยุดชะงักของระบบการขนส่งอาจส่งผลให้แพทย์และพยาบาลในพื้นที่ภัยพิบัติไม่สามารถไปทำงานได้รวมถึงไม่สามารถเข้าให้การช่วยเหลือในพื้นที่อื่น ๆ ได้ด้วยเช่นกัน¹⁶⁰

ส่วนกรณีเหตุการณ์ The Great East Japan Earthquake เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2011 เกิดโศกนาฏกรรมที่โรงเรียน Okawa มีเด็กนักเรียนเสียชีวิต 74 คน จากจำนวนนักเรียนในโรงเรียนทั่วประเทศที่เสียชีวิตทั้งสิ้น 74 คน สาเหตุมาจากแผนการรับมือภัยพิบัติ และคู่มือภัยพิบัติที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจน ประกอบกับการตัดสินใจที่ผิดพลาดในการเลือกเส้นทางอพยพ ซึ่งโดยปกติแล้วโรงเรียนของญี่ปุ่นเป็นสถานที่ปลอดภัยที่สุดเมื่อแผ่นดินไหว¹⁶¹

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Jamed Kidd, *Japan's stoicism in the face of natural disaster, and the tragedy of the tsunami-hit school: a British journalist investigates*, Post Magazine, 24 Aug 2018, [Online] Available from: <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/2161028/living-edge-british-reporter-japans-stoicism-face> [accessed 25 June 2019].

นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาอื่น ๆ เช่น ความเสี่ยงต่อการเกิดโรคติดเชื้อเพิ่มขึ้น เนื่องจากสุขอนามัยที่เสื่อมโทรม และความแออัดยัดเยียดของผู้อพยพ การติดเชื้อที่พบมากที่สุดในค่ายผู้อพยพ ได้แก่ โรคท้องร่วง (diarrhea) การติดเชื้อทางเดินหายใจเฉียบพลัน (acute respiratory infection: ARI) หัด (measles) และมาลาเรีย (malaria) เชื้อโรค 4 ชนิดนี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ผู้อพยพเสียชีวิต และเนื่องจากสภาพความแออัดของสถานที่ยังพบการแพร่ระบาดของวัณโรค (tuberculosis) บาดทะยัก (tetanus) ที่เกิดจากการรักษาบาดแผลและการคลอดบุตร การติดเชื้อปรสิตต่าง ๆ (parasitic infections) และหิด (scabies) เนื่องจากการขาดแคลนน้ำ เป็นต้น¹⁶²

2.3.2 เด็กกำพร้าและไร้ที่อยู่อาศัย

จากกรณี แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2011 ภัยพิบัติดังกล่าวส่งผลให้มีเด็กกำพร้าจำนวน 241 คนหรือไม่มีผู้ปกครองตามกฎหมายเลย โดยแบ่งเป็น ในจังหวัดมิยาซากิ 126 คน แห่งในจังหวัดอิวาเตะ 94 คน และในจังหวัดฟุกุชิมะ 21 คน และเด็กสูญเสียชีวิตามารดาอย่างน้อย 1 คนในเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิตั้งกล่าว¹⁶³ Save the Children ซึ่งเป็นองค์กรการกุศลของอังกฤษ เป็นห่วงว่าเด็กบางคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

¹⁶² Yasuhide Nakamura, *Public Health Impact of Disaster on Children*, p. 379.

¹⁶³ Human Rights Watch, *Without Dreams: Children in Alternative Care in Japan*, [Online] Available from: <https://www.hrw.org/report/2014/05/01/without-dreams/children-alternative-care-japan> [accessed 12 September 2018]. pp.100-101.

อาจถูกแยกออกจากครอบครัว เด็กจำนวนมากที่ถูกแยกออกจากผู้ปกครองและญาติจากเหตุการณ์สึนามิหรือในช่วงที่เกิดความวุ่นวาย มีสัดส่วนประมาณหนึ่งในห้าของ 500,000 คนซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยเนื่องจากภัยพิบัติเป็นเด็ก¹⁶⁴

2.3.3 โรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (Post-traumatic stress disorder symptoms: PTSD)

PTSD เป็นภาวะความผิดปกติทางอารมณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังพบเหตุการณ์ ความรุนแรง เป็นความผิดปกติทางจิตในกลุ่มโรควิตกกังวล เกิดขึ้นหลังจากประสบเหตุการณ์ที่น่ากลัวและร้ายแรงมักไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทั่ว ๆ ไป โดยที่ผู้ได้รับผลกระทบอาจเป็นผู้ประสบเหตุเองโดยตรง หรือเพียงแค่อันเห็นเหตุการณ์หรือได้รับรู้เรื่องราวจากข่าวหรือคำบอกเล่าของผู้อื่นก็ได้ ที่สำคัญคือขณะประสบเหตุการณ์นั้นผู้ได้รับผลกระทบจะต้องมีปฏิกิริยาตอบสนองอย่างรุนแรง เช่น เกิดความหวาดกลัวอย่างรุนแรง มีความรู้สึกหมดหนทาง หรือความหวาดผวามาก หลังจากนั้น ผู้ป่วยจะมีอาการทางจิตเกิดขึ้น โดยทั่วไปมักเกิดขึ้นภายในช่วงเวลา 6 เดือน หลังจากประสบเหตุการณ์ และมีความรู้สึกหวาดกลัวอย่างสุดขีด หรือประหวัดฝันหรือรู้สึกช่วยตัวเองไม่ได้ และเมื่อเหตุการณ์ผ่านพ้นไปจะมีอาการเฉยเมย อารมณ์เย็นชา การรับรู้ต่อสิ่งแวดล้อมลดลงจนดูเหมือนคนง่วง รู้สึกเหมือนสิ่งแวดล้อมและตัวเองเปลี่ยนไป จำเหตุการณ์ที่สำคัญในขณะ

¹⁶⁴ Justin McCurry, **Japan earthquake: 100,000 children displaced, says charity**, The Guardian, 15 March 2011, [Online] Available from: <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/15/japan-earthquake-children-displaced-charity> [accessed 10 July 2019].

เกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญนั้นไม่ได้ ที่สำคัญถือว่าเป็นอาการเฉพาะของผู้ป่วยในกลุ่มนี้คือ จะรู้สึกว่าการณ์สะเทือนขวัญเกิดขึ้นมาอีก (re-experiencing of traumatic event) เกือบทุกวัน ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น คิดถึง ฝันถึงเหตุการณ์นั้นซ้ำ ๆ หรือเกิดความทุกข์เมื่อได้เผชิญกับสิ่งที่เตือนความจำให้ระลึกถึงเหตุการณ์นั้น ๆ ขึ้นอีกครั้ง (exposure to reminders) ผู้ป่วยจึงพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งเร้าที่ไปกระตุ้นเตือนให้นึกถึงเหตุการณ์นั้น และมีอาการวิตกกังวลอย่างมาก¹⁶⁵

สำหรับผลกระทบในเด็กจะมีปฏิกริยาแตกต่างกันไปตามกลุ่ม เช่น เด็กอายุ 1-5 ปี จะมีอาการกลัว ร้องไห้โยเยติดแม่ กลัวคนแปลกหน้า หงุดหงิด โมโหง่าย กลัวการอยู่คนเดียว ปัสสาวะรดที่นอน ขณะที่เด็กอายุ 6-11 ปี จะแยกตัวเองออกจากเพื่อน ไม่มีสมาธิ ต้องการให้พ่อแม่อยู่ใกล้ซัดใจความสนใจอยู่ตลอดเวลา มีพฤติกรรมถดถอยแบบเด็ก ๆ ไม่อยากไปโรงเรียน กลัวการนอนคนเดียว ส่วนเด็กอายุ 12-14 ปี จะมีพฤติกรรมแยกตนเอง ไม่สนใจกิจกรรมร่วมกับครอบครัว สนใจเรื่องเรียนน้อยลง มีพฤติกรรมก้าวร้าวต่อต้านผู้ใหญ่ มีอาการทางกายที่เป็นสาเหตุทางด้านจิตใจ เช่น ปวดศีรษะ ปวดท้อง มีปัญหาการนอน นอนไม่หลับ ฝันร้าย เป็นต้น¹⁶⁶ เป็นที่คาดการณ์ว่ามีเด็กประมาณ 175 ล้านคนต่อปี

¹⁶⁵ นพพน ตันติรังสี และคณะ, คู่มือแนวทางการดูแลผู้ประสบเหตุการณ์สะเทือนขวัญ, โครงการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบบริการดูแลผู้ประสบเหตุการณ์สะเทือนขวัญ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://www.thai-explore.net/file_upload/submitter/file_doc-f80a6094d741022e964f7f445b22ea48.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2561], หน้า 7-8.

¹⁶⁶ Hfocus, ดูแลสุขภาพจิตผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว หวั่นเกิด PTSD, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.hfocus.org/content/2014/05/7130> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562].

ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงทั่วโลก จำนวนเด็กที่ได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือเสียชีวิตจากภัยพิบัติดังกล่าวในแต่ละปียังไม่ทราบแน่ชัด แต่ค่อนข้างมาก และที่เพิ่มเข้ามาเป็นผลกระทบทางด้านจิตใจ มีการคาดคะเนว่าเด็กที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจำนวนร้อยละ 5 - 43 เป็นโรคเครียดหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PTSD) และหลายคนต้องทนทุกข์ทรมานจากภาวะซึมเศร้า ความวิตกกังวล หรือผลกระทบทางด้านสุขภาพจิตอื่น ๆ¹⁶⁷ มีรายงานว่าหลังเหตุการณ์ Hanshin Awaji Earthquake ปี ค.ศ. 1995 เด็ก ๆ หลายคนที่ต้องกำพร้าบิดามารดา ประสบปัญหาทางด้านจิตใจเป็นระยะเวลาานาน¹⁶⁸

จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2011 ญี่ปุ่นประสบเหตุการณ์แผ่นดินไหว สึนามิ และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิดตามลำดับ จากภัยพิบัติสังหารผู้คนกว่า 15,000 คน บาดเจ็บกว่า 6,000 คน และมีผู้สูญหายกว่า 2,600 คน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพกาย และสุขภาพจิตในผู้รอดชีวิตหลายคน รวมถึงภาวะเครียดหลังเกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญ (PTSR) และภาวะซึมเศร้า (depressive symptoms) ผลการศึกษาวิจัยก่อนหน้านี้ได้ย้ำถึงผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อสุขภาพจิตของเด็ก ในทางกลับกันก็พบว่า ประสบการณ์ที่กระทบกระเทือนจิตใจ หรือวิกฤตชีวิตครั้งสำคัญสามารถช่วยเปลี่ยนแปลงผู้รอดชีวิต ซึ่งเรียกว่า “การเติบโต

¹⁶⁷ Atle Dyregrov et al, **Children and natural disaster**, European Journal of Psychotraumatology 2018, VOL. 9, 1500823 [Online] Available from: <http://doi.org/10.1080/20008198.2018.1500823> [accessed 10 September 2018].

¹⁶⁸ Yasuhide Nakamura, **Public Health Impact of Disaster on Children**, p. 381.

ภายหลังเหตุการณ์สะเทือนขวัญ” (post-traumatic growth, PTG) ซึ่งเป็น การฟื้นกลับโดยเร็ว (resilience) เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางด้านจิตใจ หรือความเข้มแข็งทางด้านจิตวิญญาณของผู้ประสบภัย¹⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพของเด็กระบุว่า เด็กที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถพัฒนาปัญหา ด้านพฤติกรรม และสุขภาพจิตได้หากไม่ได้รับคำแนะนำในระยะแรก หากปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้รับการรักษา ประสบการณ์ของพวกเขา อาจส่งผลร้ายต่อชีวิตเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่¹⁷⁰

2.3.4 โรคมะเร็งต่อมไทรอยด์ (thyroid cancer)

ผลกระทบจากภัยพิบัติที่ส่งผลต่อสุขภาพของเด็กที่เมืองฟูกูชิมะ (Fukushima) มีเด็กซึ่งป่วยเป็นโรคมะเร็งต่อมไทรอยด์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 116 ราย และต้องสงสัยว่าป่วยอีก 50 ราย หลังจากรมีการวินิจฉัยใหม่ในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากกรณีภัยพิบัติแผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ และการระเบิดของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2011 (นอกชายฝั่งแปซิฟิกโทโฮะกุ ของประเทศญี่ปุ่น) ซึ่งข้อมูลนี้ได้จากการตรวจคัดกรองบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 300,000 ราย ของรัฐบาลในเมืองฟูกูชิมะ

¹⁶⁹ Hirokazu Yoshida et all, *Post-traumatic growth of children affected by the Great EastJapan Earthquake and their attitudes to memorial servicesand media coverage*, Psychiatry and Clinical Neurosciences 2016 Japanese Society of Psychiatry and Neurology, [Online] Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/pcn.12379> [accessed 10 September 2018].

¹⁷⁰ Justin McCurry, *Japan earthquake: 100,000 children displaced, says charity*, p. 1.

ภายหลังจากครบรอบ 5 ปี แห่งภัยพิบัติที่ส่งผลให้โรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกทำลาย¹⁷¹

ในรายงานฉบับที่หกของการสำรวจการบริหารจัดการสุขภาพในจังหวัดฟุกุชิมะซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อเดือนเมษายน รวมถึงการตรวจร่างกายของเด็กจำนวน 38,114 คน โดยเด็ก 13,460 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35.3 มีซิสต์หรือก้อนที่มีขนาดไม่เกิน 5 มิลลิเมตร (0.197 นิ้ว) ในต่อมไทรอยด์ และในจำนวน 186 ราย มีก้อนใหญ่กว่า 5.1 มม. (0.2 นิ้ว) คิดเป็น 0.5 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนดังกล่าว และในรายงานฉบับที่สองซึ่งได้รับการเผยแพร่โดยสถาบันวิทยาศาสตร์รังสีวิทยาของประเทศญี่ปุ่น (Japan's Institute of Radiological Sciences) พบว่า เด็กบางคนที่อาศัยอยู่ใกล้กับโรงงานได้รับรังสีที่ต่อมไทรอยด์¹⁷²

¹⁷¹ Danielle Demetriou, **Fukushima disaster: Children cancer rates rise with 16 new cases**, The Telegraph, 9 September 2018, [Online] Available from: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/japan/12160794/Fukushima-disaster-Children-cancer-rates-rise-with-16-new-cases.html> [accessed 10 September 2018].

¹⁷² Julian Ryall, **Nearly 36pc of Fukushima children diagnosed with thyroid growths**, The Telegraph, 10 September 2018, [Online] Available from: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/japan/9410702/Nearly-36pc-of-Fukushima-children-diagnosed-with-thyroid-growths.html> [accessed 10 September 2019].

2.3.5 ตารางแสดงข้อมูลผลกระทบที่เกิดกับเด็กจากเหตุ ภัยพิบัติ The Great East Japan Earthquake of 2011

พื้นที่ซึ่งได้รับเสียหายรุนแรง 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดมิยาซากิ (Miyagi Prefecture) จังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture) และ จังหวัดฟูกูชิมะ (Fukushima Prefecture)¹⁷³

	จังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture)	จังหวัดมิยาซากิ (Miyagi Prefecture)	จังหวัดฟูกูชิมะ (Fukushima Prefecture)	รวม
ข้อมูลก่อนแผ่นดินไหว				
เด็กแรกเกิด -15 ปี	36,103	141,059	77,906	255,068
เด็กแรกเกิด – 6 ปี	13,217	57,936	30,901	102,054
ข้อมูลหลังแผ่นดินไหว				
จำนวนผู้เสียชีวิต	5,086	10,449	3,057	18,592
จำนวนผู้สูญหาย	1,145	1,299	226	2,670
บ้านเรือนถูกทำลายทั้ง หลัง	18,460	82,889	21,190	122,539
บ้านเรือนถูกทำลาย บางส่วน	6,563	155,099	73,021	234,683
ข้อมูลเดือนมกราคม ค.ศ. 2014				
เด็กซึ่งสูญเสียบิดหรือ แม่	488	921	162	1,571
เด็กกำพร้า	94	136	24	254

¹⁷³ Japan Committee for UNICEF, East Japan Earthquake and Tsunami Disaster, Emergency Relief and Reconstruction Support-Building Resilient Communities with children: Three Year Report, [Online] Available from: http://www.unicef.or.jp/kinkyu/japan/en/pdf/3year_report.en.pdf [accessed 10 July 2019]. p. 2,3,6.

2.3.5 ตารางแสดงข้อมูลผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเด็กจากเหตุ ภัยพิบัติ The Great East Japan Earthquake of 2011 (ต่อ)

		จังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture)	จังหวัดมียากิ (Miyagi Prefecture)	จังหวัดฟุกุชิมะ (Fukushima Prefecture)	รวม
ข้อมูลปี ค.ศ. 2012	จำนวนคดีการ ล่วงละเมิดเด็ก ที่รายงานโดยศูนย์ ให้คำปรึกษาเด็ก (Child Consultation Center) เมื่อเทียบกับ ปีที่แล้ว	376 -16	1,199 +34	311 +52	1,886 -
	ข้อมูลช่วง 2 ก.ค. 2012-24 ก.ค. 2013	จำนวนคดีความ รุนแรงในครอบครัว ที่ตอบกลับโดยศูนย์ ให้คำปรึกษาจังหวัด (Prefectural Consultation centers) เมื่อเทียบกับ ปีที่แล้ว	1,504 -259	701 +84	1,444 +83



กฎหมายกับสังคมญี่ปุ่นและการคุ้มครองสิทธิเด็ก ในสถานการณ์ภัยพิบัติ

3.1 กฎหมายกับสังคมญี่ปุ่น

3.1.1 จากอิทธิพลของศาสนาสู่ระบบจารีตประเพณีและ ธรรมเนียมปฏิบัติแบบญี่ปุ่น

มนุษย์ในแต่ละสังคมย่อมดำเนินชีวิตของตนไปตามความศรัทธาที่มีอยู่ เมื่อพิจารณาพฤติกรรมของชาวญี่ปุ่นแล้ว พบว่า เป็นพวกที่มีศีลธรรมและคุณธรรมสูงมาก เช่น มีความกตัญญู ขยันอดทน สุขภาพ มั่งคั่ง ละเอียด ที่จะกระทำความผิดหรือทำสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับ ซื่อสัตย์ เคารพนับถือ และยกย่องผู้บังคับบัญชาและผู้อาวุโสมาก¹⁷⁴ ในสมัยเมอิจิ รัฐบาลได้ใช้ศาสนาชินโตซึ่งเป็นศาสนาพื้นบ้านของญี่ปุ่นเพื่อปลูกฝังทัศนคตินิยมขึ้นจนมีการตั้งกระทรวงกิจการศาสนาชินโตขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1869 แม้ต่อมาสมัยเมอิจิ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1889 จะได้ประกาศให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาแก่ประชาชน แต่การสอนศาสนาใด ๆ ต้องให้สอดคล้องและ

¹⁷⁴ เพ็ญศรี กาญจนมัย, ความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่นด้านประวัติศาสตร์ (การสร้างชาติญี่ปุ่นด้วยอุดมการณ์พุทธ ชินโต ขงจื้อ), [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://tci-thaijo.org/index.php/japanese/article/download/52296/43372/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2018), หน้า 32.

สนับสนุนศาสนาจีนโตแห่งรัฐ เป็นหลักธรรมประจำชาติมีศีลธรรมที่จะช่วยให้เกิดความสามัคคีกันในชาติจึงดูประหนึ่งหน้าที่พลเมืองมากกว่าศีลธรรมของศาสนา¹⁷⁵ บทบาทของลัทธิชินโตในสังคมญี่ปุ่นนั้น ชินโตเป็นลัทธิหนึ่งในการสร้างสังคมญี่ปุ่น เป็นผู้ที่วางแนวทางการดำเนินชีวิตให้แก่คนญี่ปุ่น แม้ว่าจะไม่มีตัวคัมภีร์ที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ก็ตาม แต่นับเป็นระบบค่านิยมดั้งเดิมของคนญี่ปุ่นที่ยังคงมีอิทธิพลต่อเนื่องต่อวัฒนธรรมญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน¹⁷⁶

นอกจากนี้ พุทธศาสนานิกายเซ็นยังเป็นแกนสำคัญของศิลปวัฒนธรรมญี่ปุ่น เช่น พิธีชงชา การจัดดอกไม้ การจัดสวน การตัดต้นไม้ (บอนไซ) การวาดภาพ โคลงกลอน การดนตรี ตลอดจนงานสถาปัตยกรรมต่าง ๆ ซึ่งความคิดหลักของเซ็นในศิลปะเหล่านั้นคือความเรียบง่ายแบบธรรมดา ส่วนลัทธิขงจื้อเข้ามามีอิทธิพลต่อจิตวิญญาณของคนญี่ปุ่น ในรูปแบบของจริยธรรมที่พึงปฏิบัติในสังคม ลัทธิขงจื้อเข้ากันได้ดีกับศาสนาจีนโตในแง่ของคุณธรรม ความดี ความสัมพันธ์กับบุคคลในครอบครัว และการปฏิบัติตนในสังคม การจงรักภักดีต่อนายของตน และยึดมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้สมบูรณ์¹⁷⁷ ประเทศญี่ปุ่นใช้ศาสนากำหนดโลกทัศน์และวางกรอบความคิดในสังคม ศาสนาที่เผยแพร่ในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นกลไกในการควบคุมสังคมเพื่อสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นใช้หลักจริยธรรมของขงจื้อในการจัดระเบียบทางสังคมและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยโชกุนโทกูงวะ ซึ่งเน้นค่านิยมของหน้าที่

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

¹⁷⁷ อุดมศักดิ์ จันทร์กลัด, *จิตวิญญาณของคนญี่ปุ่น*, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/view/51388/42556> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2562], หน้า 146.

ความภักดี และความสำนึก โดยใช้การศึกษาเป็นสื่อเพื่อเสริมสร้าง
ค่านิยมเหล่านี้ให้คงอยู่ และกลายเป็นพื้นฐานของพฤติกรรมที่
ถูกต้องตามหลักจริยธรรมในสังคมญี่ปุ่นต่อมาในปัจจุบัน¹⁷⁸
อาจกล่าวได้ว่า ด้วยอิทธิพลของศาสนาไม่ว่าจะเป็นศาสนาชินโต
พุทธศาสนานิกายเซ็น และลัทธิขงจื้อ ต่างส่งผลต่อการประพฤติ
และปฏิบัติตนของคนในสังคมญี่ปุ่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
กลายเป็นขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี หรือจารีตประเพณี
ของการอยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ และกติกา
การอยู่ร่วมกันในสังคมที่คนญี่ปุ่นต่างให้ความเคารพ ยึดถือและ
ปฏิบัติตาม

3.1.2 ระบบกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะของสังคมญี่ปุ่น

ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลทางประวัติศาสตร์
จากกฎหมายของจีน และมีพัฒนาการเฉพาะตัว¹⁷⁹ มีการแก้ไขข้อ
บังคับทางกฎหมายตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปในสมัยศตวรรษที่ 9
มีการตราประมวลกฎหมายที่เรียกว่า “ซังโดเคียะคุซึคิ” ขึ้น ปี ค.ศ.
2318 โชกุนโฮโจ ยะสึโทะคิ ได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า “โกะเซโตะชิคิ
โมะคุ” (ประมวลกฎหมาย) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับนักรบในสังกัด
และรวบรวมขนบธรรมเนียมแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นใน สังคมแบบ
นักรบ ทั้งแบบอย่างและศีลธรรมที่มีมาตั้งแต่สมัยแม่ทัพโยะริโตะโมะ

¹⁷⁸ ถาวร งามตระกูลชล, การปกครองท้องถิ่น: บทเรียนชุมชนเข้มแข็งประเทศญี่ปุ่น (Local Government: Lesson of Community) Strength of Japan), บทความ
ในการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ครั้งที่ 8
ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม วันที่ 31 มีนาคม - 1 เมษายน
2559, หน้า 13-14.

¹⁷⁹ สำนักงานแรงงาน ประเทศญี่ปุ่น, ระบบกฎหมาย, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก:
<http://japan.mol.go.th/node/258> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2562].

โดยได้มีการจัดทำหลักในการพิจารณาแก้ไขข้อพิพาทระหว่างขุนนางผู้เป็นเจ้าของที่ดินกับนักรบของตน และได้กลายเป็นประมวลกฎหมาย อย่างเป็นระบบฉบับแรกในกลุ่มของชนชั้นนักรบ ซึ่งต่อมาได้สืบทอดกฎหมายนี้และถือเป็นต้นแบบกฎหมายในสมัยมูโรมะจิ ต่อมา มีการปรับปรุงกฎหมายของขุนนาง ผู้ถือครองที่ดินที่เรียกว่า “กฎหมายบุงโคะคุ” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยโตเมียว หรือเจ้าผู้ครองแคว้นเพื่อใช้ในการสร้างความสงบเรียบร้อยภายในแต่ละแคว้น และในสมัยเอโดะได้จัดระบบการปกครองแบบบะคุฮังพร้อมด้วยการกำหนด ระบบกฎหมายปกครองนักรบทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนโชกุน และมีการออกกฎหมายปกครองโตเมียว¹⁸⁰ พร้อมมีการกำหนดประมวลกฎหมายคัจฉะตะโอะชะตะเมะงากิ (ญี่ปุ่น: 公事方御定書)¹⁸¹

ภายหลังจากมีการปฏิวัติเมจิ¹⁸² รัฐบาลญี่ปุ่นได้มุ่งเน้นที่จะสร้างระบบการตรากฎหมายแบบสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการทำให้

¹⁸⁰ ดรกรวิทย์ มิ่งขวัญ, *ความเป็นมาเกี่ยวกับระบบกฎหมายญี่ปุ่น*, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/ewt_dl_link.php?nid=1979 (เข้าถึงเมื่อ 18 กันยายน 2561), หน้า 2 - 4.

¹⁸¹ สำนักงานแรงงาน ประเทศญี่ปุ่น, *ระบบกฎหมาย*, หน้า 1.

¹⁸² การปฏิวัติญี่ปุ่นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 มีชื่อเรียกอีกแบบว่า “การฟื้นฟูยุคเมจิ” เมจิ ในที่นี้ หมายถึงรัชสมัยของพระเจ้าจักรพรรดิเมจิโตะ เป็นยุคที่ญี่ปุ่นยุติการปกครองโดยโชกุนและชนชั้นนักรบ เปลี่ยนจากยุคศักดินามาเป็นยุคที่ปกครองด้วยระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการรื้อฟื้นพระราชอำนาจพร้อม ๆ กับการปฏิวัติทางความคิด การปฏิวัติระบบการปกครอง การทหาร สังคม เศรษฐกิจ เรียกได้ว่า เป็นการพลิกญี่ปุ่นจากยุคศักดินาให้กลายเป็นประเทศที่ทันสมัยในเวลาอันสั้น โปรดอ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กรกิจ ดิษฐาน, *ปฏิวัติเมจิ The Meiji Revolution*, กรุงเทพฯ : ยิปซี กรุ๊ป, 2561.

ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมีความทันสมัยเพิ่มมากขึ้น โดยรับเอา
กฎหมายจากต่างประเทศเข้ามา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายของ
เยอรมนีและฝรั่งเศส ซึ่งมีอิทธิพลโดดเด่นอย่างเห็นได้ชัด อย่างไร
ก็ตาม ญี่ปุ่นก็ได้รับอิทธิพลกฎหมายของประเทศอังกฤษเช่นกัน
นอกจากนี้ ในช่วงที่ญี่ปุ่นยึดครองประเทศไต้หวัน และเกาหลีใต้
กฎหมายของประเทศไต้หวัน และเกาหลีใต้ก็ได้กลายเป็นพื้นฐาน
กฎหมายของญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นสมัยปัจจุบันก็ได้รับอิทธิพลนี้ต่อ
กฎหมาย จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ญี่ปุ่นยุคสมัยใหม่ได้รับเอากฎหมาย
สมัยใหม่เข้ามาหลังสงครามโลกครั้งสอง ไม่มีรูปแบบของกฎหมาย
จินโบราณหลงเหลืออยู่แต่ประการใด อาจกล่าวได้ว่า ระบบ
กฎหมายของญี่ปุ่นมีลักษณะเฉพาะอย่างแท้จริง กล่าวคือ
เป็นระบบกฎหมายที่มีการผสมผสานระหว่างระบบประมวล
กฎหมายกับกฎหมายระบบแองโกลอเมริกา หรือ กฎหมายระบบ
จารีตประเพณีหรือระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร
(Common Law) ซึ่งหลอมรวมเป็นระบบกฎหมายภายใต้
ขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของญี่ปุ่นซึ่งมีความสำคัญ
อย่างยิ่งยวดสืบทอดกันมาหลายร้อยปีและยังคงมีความหลากหลาย
อยู่ถึงปัจจุบัน ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหลาย ๆ ส่วนของระบบ
กฎหมายของญี่ปุ่น¹⁸³

¹⁸³ ตรรกวินัย มิ่งขวัญ, ความเป็นมาเกี่ยวกับระบบกฎหมายญี่ปุ่น, หน้า 2.

3.2 พัฒนาการทางกฎหมายของญี่ปุ่นในการคุ้มครองสิทธิเด็ก

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นเสาหลักที่สำคัญของ รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (The Constitution of Japan 1946)¹⁸⁴ โดยหลักการดังกล่าวปรากฏใน มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ให้การคุ้มครอง เป็นผลจากความพยายามเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพเป็นเวลานานปีของมวลมนุษยชาติ สิทธิเหล่านี้ได้ผ่านการทดสอบเป็นจำนวนมากในอดีต และเป็นสิ่งที่ได้รับการไว้วางใจจากประชาชนในปัจจุบันและอนาคตว่า

¹⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 นับตั้งแต่ ค.ศ. 604 จนถึง ค.ศ. 2011 ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับ ฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญ 17 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบราชาธิปไตยที่มีเจ้าชายโชโตกุมีพระราชประสงค์ให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่จะนำมาซึ่งความสงบสุขและแก้ไขความขัดแย้งของคนในชาติ รัฐธรรมนูญฉบับที่สองคือ รัฐธรรมนูญจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 เป็นรัฐธรรมนูญสมัยจักรพรรดิเมจิ ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศเพื่อให้หลุดพ้นจากการสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และการภาษีจากประเทศทางตะวันตกที่มุ่งจะให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศอาณานิคม รัฐธรรมนูญฉบับที่สามคือ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสหรัฐอเมริกาหลังจากญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง มีวัตถุประสงค์หลักคือ การตัดอำนาจทางกำลังทางทหารออกและลดอำนาจของจักรพรรดิให้เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ. 1947 จนถึงปัจจุบันและยังไม่มีมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งผลให้ญี่ปุ่นสามารถปรับเปลี่ยนจากการเป็นประเทศมหาอำนาจทางทหารมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในปัจจุบัน โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 52 ฉบับที่ 3/2555 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/NDJ/article/view/5176/4543> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561), หน้า 303-315.

เป็นสิทธิอันเป็นนิรันดร์ที่จะล่วงละเมิดมิได้”¹⁸⁵ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเหล่านี้รวมถึง: (ก) สิทธิพลเมือง เช่น สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพทางความคิด และความรู้สำนึกผิดชอบและศาสนา; (ข) สิทธิทางสังคม เช่น มีสิทธิได้รับการศึกษา และมีสิทธิในการดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานขั้นต่ำสุดโดยมีสุขภาพดีและมีวัฒนธรรม¹⁸⁶ นอกจากนี้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิถาวรซึ่งใครจะมาล่วงละเมิดไม่ได้¹⁸⁷ โดยสิทธิขั้นพื้นฐานที่กล่าวมานั้น

¹⁸⁵ The Constitution of Japan 1946, Article 97. The fundamental human rights by this Constitution guaranteed to the people of Japan are fruits of the age-old struggle of man to be free; they have survived the many exacting tests for durability and are conferred upon this and future generations in trust, to be held for all time inviolate. [Online] Available from: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=174 [accessed 12 July 2019].

¹⁸⁶ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, **The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Convention on The Rights of The Child**, [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/initialreport/introduction.html> [accessed 12 July 2019].

¹⁸⁷ สุดา วิศรุตพิชญ์, ผู้แปล. สิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์, ผู้ตรวจและขัดเกลาภาษา. **รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.), 2541. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://www5.nesac.go.th/about/Japan_constitution_TH.php 08/06/2008 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561) The Constitution of Japan 1946, Article 11. The people shall not be prevented from enjoying any of the fundamental human rights. These fundamental human rights guaranteed to the people by this Constitution shall be conferred upon the people of this and future generations as eternal and inviolate right. [Online] Available from: http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=174 [accessed 12 July 2019].

รวมถึงการคุ้มครองสิทธิเด็กด้วยเช่นกัน ต่อมาใน**ธรรมนูญเด็กของญี่ปุ่น** (the Children's Charter of Japan) ซึ่งตราขึ้นและประกาศในปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) โดยเป็นที่รับรู้และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในสมัยนั้น ระบุว่า

“เด็กต้องได้รับการเคารพในฐานะมนุษย์ ได้รับการยกย่อง
ในฐานะสมาชิกของสังคม และต้องได้รับการเลี้ยงดู
ในสภาพแวดล้อมที่ดี”¹⁸⁸

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเด็กของญี่ปุ่นซึ่งปรากฏจากหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 จนมาถึงธรรมนูญเด็กของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1951 ส่งผลเชิงบวกในแง่ของการให้ความคุ้มครองเด็ก เป็นการรับรองและให้การยอมรับเด็กให้มีสถานภาพและได้รับการเคารพในทางสังคม รวมถึงจะต้องให้การเลี้ยงดูในสภาพแวดล้อมที่ดีอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายฉบับสำคัญได้แก่ **พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก ค.ศ. 1947 (the Child Welfare Law of 1947)** มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิการเด็กทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ โดยในมาตรา 1 ระบุว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องพยายามทำให้แน่ใจว่าเด็กเกิด และเติบโตมาพร้อมกับสุขภาพร่างกาย และจิตใจที่ดี และเด็กทุกคนจะได้รับการรับรอง และคุ้มครองอย่างเท่าเทียม

¹⁸⁸ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, **The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Convention on The Rights of The Child**, [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/initialreport/introduction.html> [accessed 12 July 2019].

“The child shall be respected as a human being.

The child shall be esteemed as a member of society.

The child shall be raised in a good environment.”

กัน”¹⁸⁹ บทบัญญัตินี้ ไม่เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคมรวมถึงพ่อแม่ ผู้ปกครอง และครู มีหน้าที่รับผิดชอบในการเลี้ยงดูเด็ก ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของเด็กในแต่ละกรณี และเด็กแต่ละคนจะต้องได้รับการเคารพในฐานะมนุษย์เพื่อที่จะได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด¹⁹⁰ โดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ในการดูแลเด็ก ๆ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 2 “รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการเลี้ยงดูเด็ก ๆ ให้มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี”¹⁹¹ ซึ่งถือเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานสาธารณะในท้องถิ่นเพื่อสวัสดิการเด็กอย่างชัดเจน¹⁹² นอกจากนี้ มาตรา 3 ของกฎหมายดังกล่าวระบุว่า “หลักการตามบทบัญญัติ

¹⁸⁹ the Child Welfare Law of 1947, Act No. 164 of December 12, 1947 Article 1

(1) All citizens shall endeavor to ensure that children are born and brought up in good mental and physical health.

(2) All children shall equally be afforded the guaranteed level of life and be kindly treated.

¹⁹⁰ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, **The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Convention on The Rights of The Child**, [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/initialreport/introduction.html> [accessed 12 July 2019].

¹⁹¹ the Child Welfare Law of 1947, Act No. 164 of December 12, 1947

Article 2 The national and local governments shall be responsible for bringing up children in good mental and physical health, along with their guardians.

¹⁹² The Ministry of Foreign Affairs of Japan, **The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Convention on The Rights of The Child**, [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/initialreport/introduction.html> [accessed 12 July 2019].

สองมาตราก่อนนี้ถือเป็นปรัชญาพื้นฐานในการประกันสวัสดิภาพของเด็ก โดยกฎระเบียบ และข้อบังคับทั้งหลายที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพเด็กจะต้องได้รับการเคารพและบังคับใช้”¹⁹³

การสงเคราะห์เด็กภายใต้พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก ค.ศ. 1947 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ขยายสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสวัสดิการเด็ก เช่น ศูนย์แนะแนวเด็ก สถานพยาบาล และศูนย์รับเลี้ยงเด็ก ช่วยเพิ่มการคุ้มครองเด็กและช่วยเหลือครอบครัว นอกจากนี้ภายใต้กฎหมายสุขภาพของมารดาและบุตร (Maternal and Child Health Law)¹⁹⁴ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและส่งเสริมสุขภาพของแม่และเด็ก ได้ให้บริการด้านสุขภาพต่าง ๆ ของแม่และเด็ก เช่น ให้คำแนะนำด้านสุขภาพสำหรับสตรีมีครรภ์ ทารก และเด็กเล็ก การตรวจสุขภาพของเด็กอายุสามปี การให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงโภชนาการ การพยาบาลและการช่วยเหลือทางการแพทย์ของทารกคลอดก่อนกำหนด และการออกคู่มือสุขภาพแม่และเด็ก เพื่อช่วยเหลือในการเลี้ยงดูบุตร นอกจากนี้ยังมี การให้เงินสมทบ ตามกฎหมายค่าเลี้ยงดูบุตร (Child Allowance Law) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่มารดาในการเลี้ยงดูบุตร¹⁹⁵

¹⁹³ The Child Welfare Law of 1947, Act No. 164 of December 12, 1947

Article 3 The provisions of the preceding two Articles constitute the basic philosophy to guarantee children's welfare and this philosophy shall be consistently respected in enforcing all laws and regulations on children.

¹⁹⁴ Maternal and Child Helth Act (Act No. 141 of 1965).

¹⁹⁵ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, **The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Conventiion on The Rights of The Child**, [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/initialreport/introduction.html> [accessed 12 July 2019].

ส่วนด้านการศึกษาเน้น ยึดถือหลักการพื้นฐานของ “การศึกษาที่มุ่งเน้นเฉพาะบุคคล” (individual-oriented education) โดยขับเคลื่อนและกำหนดแนวทางการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับความแตกต่างของเด็กแต่ละคนโดยคำนึงถึงสิทธิของเด็กเป็นสำคัญ ตั้งแต่ ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ใช้ระบบการเรียนห้าวันต่อสัปดาห์ (the five-day school-week system) ให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตของเด็ก ๆ และเปิดโอกาสให้เด็กได้รับประสบการณ์ที่เพียงพอในกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันทั้งที่บ้านและในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้ทำกิจกรรมหลากหลาย และมีประสบการณ์ทั้งในและนอกโรงเรียน เพื่อให้เด็กกลายเป็นบุคคลที่มีจิตใจดีงามและร่างกายที่แข็งแรง สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยรัฐได้จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสุขภาพกายและเสริมสร้างสุขภาพใจ¹⁹⁶

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และการละเมิดทุกรูปแบบ ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา (the Penal Code) พ.ร.บ. สวัสดิการเด็ก (the Child Welfare Law) และกฎหมายมาตรฐานแรงงาน (the Labor Standards Law) เป็นต้น และส่งเสริมกิจกรรมประชาสัมพันธ์และรณรงค์กำจัดสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายโดยรวมมืออย่างใกล้ชิดกับครอบครัว โรงเรียน และชุมชนท้องถิ่น¹⁹⁷

¹⁹⁶ The Child Welfare Law of 1947, Act No. 164 of December 12, 1947

Article 40 A children's recreational facility shall be a facility, such as a child play space and a child center, intended for providing children with sound opportunities for play in order to promote their health or enrich their sentiments.

¹⁹⁷ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Convention on The Rights of The Child.

การให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครองและใช้แนวทางที่เหมาะสมอย่างรวดเร็วที่สุดในการพิจารณาคดี จากมุมมองนี้ภายใต้กฎหมายของเด็กและเยาวชน (the Juvenile Law) พ.ร.บ. สวัสดิการเด็ก (the Child Welfare Law) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลต้องมีกรอบการทำงานเพื่อจัดการกับคดีเด็กและเยาวชน ราชทัณฑ์ มาตรการฟื้นฟูรวมถึงการปรับสิ่งแวดล้อมและการฝึกอบรม การศึกษาผู้กระทำความผิด เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำและช่วยเหลือผู้พักฟื้นให้กลับเข้าสู่สังคมอย่างราบรื่น¹⁹⁸

สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ มีโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศญี่ปุ่น (Official Development Assistance: ODA) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นหน่วยงานบริหารงานความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) และความช่วยเหลือทางวิชาการด้านเทคนิค (Technical Assistance) กับประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเคาเพอและคุ้มครองสิทธิเด็กทั่วโลก นอกจากนี้ยังให้ความร่วมมือทางการเงินผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) เป็นต้น¹⁹⁹

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Ibid.

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ริเริ่ม
กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น **กรอบการดำเนินงาน
เซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 (the
Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-
2030)** ซึ่งพัฒนาต่อยอดมาจากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ.
2548-2558: การสร้างความพร้อมให้แก่ประเทศและชุมชนในการ
รับมือและฟื้นกลับคืนเมื่อเกิดภัยพิบัติ (the Hyogo Framework
for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations
and Communities to Disasters) และมีบทบาทสำคัญในการให้
ความช่วยเหลือแก่นานาประเทศ เมื่อตกอยู่ภายใต้สถานการณ์
ภัยพิบัติเสมอมา ซึ่งตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลด
ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 มีหลักการสำคัญโดย
กำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีบทบาทในการ
ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 1.4.3.2

3.3 ทำหน้าที่ของประเทศญี่ปุ่นที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศในการ คุ้มครองสิทธิเด็ก

ประเทศญี่ปุ่นเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วย
สิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 โดยลงนาม (signature) เมื่อวันที่ 21 กันยายน
ค.ศ. 1990 และให้สัตยาบัน (Ratification) เมื่อวันที่ 22 เมษายน
ค.ศ. 1994²⁰⁰ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

²⁰⁰ United Nations, United Nations Treaty Collection – status of treaties - Convention on the Rights of the Child 1989, [Online] Available from: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?s-rc=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en#EndDec [accessed 12 July 2019].

อีกสองฉบับ และเป็นภาคีสมาชิกกฎหมายระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับตามที่ได้ระบุไว้ในหัวข้อ 1.4 และเมื่อญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จึงนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้ยอมรับว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กเป็นปรัชญาสำคัญ” ซึ่งเป็นที่ยอมรับ มีการประกันสิทธิ และมีการส่งเสริมเพื่อให้เด็ก ๆ มีสวัสดิการที่ดี มีการตระหนักถึงสิทธิของเด็กเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และชาวญี่ปุ่นมีจิตวิญญาณในการเคารพและคุ้มครองสิทธิของเด็ก ๆ มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้ตั้งข้อสงวน (reservation) 1 ข้อ และทำคำประกาศ (declarations) 2 ข้อ ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงต่อไป

3.3.1 ข้อสงวนเรื่องการลิดรอนเสรีภาพ (deprived of liberty)

ญี่ปุ่นตั้งข้อสงวน (Reservation)²⁰¹ ที่จะไม่ผูกพันตามข้อ 37 C ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ในประเด็นต่อไปนี้

²⁰¹ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 4 ได้ให้นิยามของ “ข้อสงวน” (reservation) หมายถึง “คำแถลงฝ่ายเดียวไม่ว่าจะมีชื่อเรียกหรือไม่มีชื่อเรียกก็ตามซึ่งกระทำโดยรัฐเมื่อมีการลงนาม ให้สัตยาบัน ให้การยอมรับ ให้ความเห็นชอบ หรือให้การภาคยานุวัติในสนธิสัญญา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายของข้อบทบางข้อบทแห่งสนธิสัญญาในการที่จะบังคับใช้ต่อรัฐที่ตั้งข้อสงวนนั้น” โดยวางหลักเกณฑ์การตั้งข้อสงวนไว้ในข้อ 19 ว่า “รัฐสามารถตั้งข้อสงวนในสนธิสัญญาเมื่อรัฐลงนาม ให้สัตยาบัน ให้การยอมรับ ให้ความเห็นชอบ หรือให้การภาคยานุวัติในสนธิสัญญา” จะเห็นว่ารัฐภาคีแห่งสนธิสัญญาสามารถตั้งข้อสงวนในสนธิสัญญาพหุภาคี เว้นแต่จะมีข้อห้ามตามสนธิสัญญา หรือปรากฏว่าข้อสงวนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายแห่งสนธิสัญญานั้น รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู จันตรี สินศุภฤกษ์. กฎหมายระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2560, หน้า 169 – 171.

มาตรา 37 (c) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก บัญญัติว่า
“รัฐภาคีประกันว่า

(ค) เด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพจะได้รับการปฏิบัติด้วยมนุษยธรรม และด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์ และในลักษณะที่คำนึงถึงความต้องการของบุคคลในวัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กทุกคนที่จะถูกลิดรอนเสรีภาพจะถูกแยกต่างหากจากผู้ใหญ่ เว้นแต่จะพิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็กที่จะไม่แยกเช่นนั้น เว้นแต่จะพิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็กที่จะไม่แยกเช่นนั้น และเด็กจะมีสิทธิที่จะคงการติดต่อกับครอบครัวทางหนังสือโต้ตอบและการเยี่ยมเยียน เว้นแต่ในสถานการณ์พิเศษ”²⁰²

ญี่ปุ่นขอสงวนสิทธิที่จะไม่ผูกพันตาม มาตรา 37 (c) บางส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กล่าวคือ “...เด็กทุกคนที่จะถูกลิดรอนเสรีภาพจะถูกแยกต่างหากจากผู้ใหญ่ เว้นแต่จะพิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็กที่จะไม่แยกเช่นนั้น”

²⁰² the Convention on the Rights of the Child 1989, article 37
States Parties shall ensure that:

(c) Every child deprived of liberty shall be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person, and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age. In particular, every child deprived of liberty shall be separated from adults unless it is considered in the child's best interest not to do so and shall have the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits, save in exceptional circumstances;

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ภายใต้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น บุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีจะต้องถูกแยกออกจากคนที่มีอายุยี่สิบปีขึ้นไป²⁰³

3.3.2 คำประกาศเรื่องการแยกจากครอบครัว (separated from his or her parents)

ญี่ปุ่นได้ทำคำประกาศ (Declarations)²⁰⁴ ในเรื่องการแยกจากครอบครัว สองข้อ ดังนี้

²⁰³ United Nations, **United Nations Treaties Collection: Status of Treaties**, [Online] Available from: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV_11&chapter=4&lang=en#EndDec [accessed 10 September 2018].

²⁰⁴ บางครั้งรัฐภาคีสมาชิกก็ทำ “คำประกาศ” (declarations) เพื่อทำความเข้าใจในบางเรื่อง หรือการตีความของบทบัญญัติเฉพาะ ซึ่งจะแตกต่างจากการทำข้อสงวน (reservation) โดยการทำคำประกาศเพียงชี้แจงสถานะของรัฐ และไม่ได้ตั้งใจที่จะยกเว้นหรือแก้ไขผลทางกฎหมายของสนธิสัญญา โดยปกติแล้วจะมีการประกาศ ณ เวลาที่ยื่นสัตยาบันสารที่เกี่ยวข้องหรือในเวลาที่มีการลงนาม โปรดดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้ที่ United Nations, **United Nations Treaties Collection: Glossary**, [Online] Available from: https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml [accessed 10 September 2018].

(1) รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศว่า มาตรา 9 ข้อ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะตีความไม่ให้ใช้บังคับกรณีที่เด็กถูกแยกออกจากพ่อแม่ของเขาหรือเธอ อันเป็นผลมาจากการเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง²⁰⁵

(2) รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศเพิ่มเติมว่า ข้อผูกพันในการจัดการกับคำร้องขอเพื่อเข้าหรือออกจากรัฐภาคีเพื่อจุดประสงค์ในการรวมครอบครัวในเชิงบวก อย่างมีมนุษยธรรมและรวดเร็ว ตามที่กำหนดไว้ในวรรค 1 ของมาตรา 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิ

²⁰⁵ the Convention on the Rights of the Child 1989, article 9

1. States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when competent authorities subject to judicial review determine, in accordance with applicable law and procedures, that such separation is necessary for the best interests of the child. Such determination may be necessary in a particular case such as one involving abuse or neglect of the child by the parents, or one where the parents are living separately and a decision must be made as to the child's place of residence.

1. รัฐภาคีจะประกันว่าเด็กจะไม่ถูกแยกจากบิดามารดาโดยขัดกับความประสงค์ของบิดามารดา เว้นแต่ ในกรณีที่หน่วยงานที่มีอำนาจ ซึ่งอาจถูกทบทวนโดยทางศาลจะกำหนดตามกฎหมายและวิธีพิจารณาที่ใช้บังคับอยู่ว่า การแยกเช่นว่านี้จำเป็นเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็กการกำหนดเช่นว่านี้อาจจำเป็นในกรณีเฉพาะ เช่น ในกรณีที่เด็กถูกระทำโดยมิชอบ หรือถูกทอดทิ้งละเลยโดยบิดามารดา หรือในกรณีที่บิดามารดาอยู่แยกกันและต้องมีการตัดสินใจว่าเด็กจะพำนักที่ใด

ของเด็ก จะถูกตีความไม่ให้กระทบต่อผลของคำร้องข้อดังกล่าว²⁰⁶

ภายใต้พันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จากท่าทีของประเทศญี่ปุ่น แม้จะมีการตั้งข้อสงวน (reservation) 1 ข้อ และทำคำประกาศ (declarations) 2 ข้อ ด้วยกัน แต่ก็มีหน้าที่ต้องใช้หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the Best interest of the child) เป็นแนวทางหลักในการรับประกันสิทธิของเด็กในการอยู่รอดและการพัฒนา รวมถึงสิทธิในการดูแลสุขภาพด้วย นอกจากนี้ สิทธิของเด็กในการมีส่วนร่วม รวมถึงสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นโดยเสรีใน ทุก ๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก²⁰⁷ และเด็ก ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูล

²⁰⁶ the Convention on the Rights of the Child 1989, article 10

1. In accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 1, applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States Parties in a positive, humane and expeditious manner. States Parties shall further ensure that the submission of such a request shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family.

1. ตามพันธกรณีของรัฐภาคี ภายใต้ข้อ 9 วรรค 1 คำร้องของเด็ก หรือบิดามารดาของเด็ก ที่จะเดินทางเข้าหรือออกนอกรัฐภาคี เพื่อวัตถุประสงค์ของการกลับไปอยู่ร่วมใหม่เป็นครอบครัว จะได้รับการดำเนินการโดยรัฐภาคีในลักษณะที่เป็นคุณ มีมนุษยธรรมและรวดเร็ว รัฐภาคีจะประกันอีกด้วยว่า การยื่นคำร้อง ดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ร้องและสมาชิกในครอบครัวของผู้ร้อง

²⁰⁷ Convention on the Rights of the Child, Article 12

1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

ที่เหมาะสมได้ด้วย²⁰⁸ นอกจากนี้ การที่ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations: NGOs) หลายแห่งได้ดำเนินกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐบาลญี่ปุ่น รวมถึงประชาชนญี่ปุ่นด้วย จะต้องดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเด็ก ๆ จะได้รับการพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างกลมกลืน ยึดหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interests of the child) และเป้าหมายตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว²⁰⁹

3.4 กฎหมายฉบับสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของญี่ปุ่น

ในสถานการณ์ภัยพิบัติประเทศญี่ปุ่นมีกฎระเบียบที่รองรับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไว้อย่างครอบคลุม นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังปรับแก้หรือออกกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เปลี่ยนไปหรือเกิดขึ้นใหม่ได้ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 4 ประเภท คือ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Act) มีจำนวน 7 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและเตรียมการสำหรับภัยพิบัติ (Disaster Prevention and Preparedness) จำนวน 18 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินของภัยพิบัติ (Disaster Emergency Response) จำนวน 7 ฉบับ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะและมาตรการ

²⁰⁸ Kendra Ulrich, Greenpeace Japan, **Unequal Impact**, [Online] Available from: https://www.academia.edu/31746865/Unequal_Impact_Womens_and_Childrens_Human_Rights_Violations_and_the_Fukushima_Daiichi_Nuclear_Disaster [accessed 10 September 2018]. p. 37.

²⁰⁹ Ibid.

ทางการเงินสำหรับการฟื้นฟูภัยพิบัติ (Disaster Recovery and Reconstruction and Financial Measure) จำนวน 23 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้งหมดเหล่านี้ครอบคลุมการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและอาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ด้วย²¹⁰ ในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทั้งหลายเหล่านั้น มีบางฉบับซึ่งบรรจุประเด็นสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติเอาไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน พ.ศ. 2540 (Disaster Countermeasures Basic Act 1997) ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 3.4.2 และในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งประเด็นการคุ้มครองสิทธิเด็กในหลายด้านซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น Child Welfare Act, Basic Act on Education, Act on the Prevention of Child Abuse, Basic Act for Persons with Disabilities/Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities, Family Register Act, Juvenile Act, Regulations for the Rehabilitation of People Who Have Committed Crimes and Juvenile Delinquents in Society เป็นต้น²¹¹ สำหรับกฎหมายหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเด็กเมื่อเกิดภัยพิบัติที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงในหัวข้อ 3.4.1 ได้แก่ พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก ค.ศ. 1947 (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2016 (The amendment to the Child Welfare Act in 2016)

²¹⁰ ศิริพร วัชชวัลคุ, ญี่ปุ่นกับการจัดการเชิงสถาบันสำหรับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม: กรณีศึกษาเหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011, JSN Journal, Vol. 6, No. 1 (June 2016), หน้า 4.

²¹¹ Ministry of Foreign Affairs of Japan, **Annex 1 Outline of Applicable Laws and Regulations**, [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/files/000272165.pdf> [accessed 12 July 2019].

3.4.1 พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559 (The amendment to the Child Welfare Act in 2016)

พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก ค.ศ. 1947 (แก้ไขเพิ่มเติม)
ค.ศ. 2016 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก โดย
ให้นิยามคำว่า “เด็ก” ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้
ตามข้อ 4 ของบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ “เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มี
มีอายุต่ำกว่า 18 ปีและเด็กจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังต่อไปนี้

(ก) ทารก หมายถึง ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี

(ข) เด็กเล็ก หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 1 ปีขึ้นไปจนถึงก่อนที่จะ
เข้าโรงเรียนประถม และ

(ค) เด็กและเยาวชน หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี
โดยนับตั้งแต่เริ่มเข้าเรียนระดับประถมศึกษา²¹²

หลักการสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมายปรากฏในข้อ
1 ประชากรญี่ปุ่นทุกคนต้องพยายามทำให้มั่นใจว่าเด็กเกิดและ
เติบโตมาพร้อมกับสุขภาพกายใจที่ดี และเด็ก ๆ ทุกคน ต้องได้รับ
มาตรฐานชีวิตที่เท่าเทียมกัน และได้รับการปฏิบัติด้วยความ

²¹²The Child Welfare Act of Japan (1947), Article 4. The term "child" as
used in this Act shall mean a person under 18 years of age, and children
shall be classified into the following categories:

(i) Infant: Person under 1 year of age;

(ii) Toddler: Person of 1 year of age or more before the time of
commencement of elementary school; and

(iii) Juvenile: Person under 18 years of age after the time of
commencement of elementary school.

อ่อนโยน²¹³ โดยถือเป็นหน้าที่ของทั้งหน่วยงานราชการระดับชาติ และระดับท้องถิ่น รวมถึงผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบในการเลี้ยงดู เด็ก ๆ ให้มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดี²¹⁴

ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนเด็กประมาณ 39,000 คนที่ถูกพรากออกจากครอบครัวตามสายโลหิต ด้วยเหตุผล เช่น การละเมิด หรือการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ หรือด้วยเหตุผลอื่น โดยร้อยละ 90 ของเด็กเหล่านี้อยู่ภายใต้ระบบ “การดูแลแบบทางเลือก” (alternative care system) อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์เด็ก (child/infant care institutions) โดยมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการดูแลจากครอบครัวอุปถัมภ์และได้ใช้ชีวิตในแบบครอบครัวจริง ๆ²¹⁵ สำหรับเด็ก ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเด็กจำนวนหนึ่งต้องพลัดพรากจากครอบครัวตนเองก็เข้าสู่ระบบการบริหารจัดการของรัฐภายใต้กฎหมายฉบับนี้ด้วย ตอนเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ เมื่อเดือนมีนาคม 2011 ซึ่งทำลายพื้นที่ชายฝั่งทะเลโทโฮคุ ทางตะวันออกเฉียงเหนือของญี่ปุ่นทำให้มีผู้เสียชีวิต

²¹³ The Child Welfare Act, Article 1

(1) All citizens shall endeavor to ensure that children are born and brought up in good mental and physical health.

(2) All children shall equally be afforded the guaranteed level of life and be kindly treated.

²¹⁴ The Child Welfare Act of Japan (1947), Article 2

The national and local governments shall be responsible for bringing up children in good mental and physical health, along with their guardians.

²¹⁵ Kanae Doi, **Revised Child Welfare Act: the principle of family-based care now guaranteed by the law**, [Online] Available from: <https://www.hrw.org/news/2016/05/27/revised-child-welfare-act-principle-family-based-care-now-guaranteed-law> [accessed 12 July 2019].

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2016 สภานิติบัญญัติญี่ปุ่น (สภาไดเอท) ได้ออกพระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2016 ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ กำหนดให้เด็กทุกคนสามารถอาศัยอยู่กับครอบครัว ซึ่งนับเป็นการปรับปรุงพัฒนาหลักการพื้นฐานในการดูแลเด็ก โดยใช้แนวคิดการลดการพึ่งพิงจากบริการภายนอก (deinstitutionalization)²¹⁸ ตามมาตรา 3.2 พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2016 ได้วางหลักการใหม่ในการดูแลแบบครอบครัว (principle of family-based care) โดยรับประกัน การก่อตั้งครอบครัว รวมถึงการรับบุตรบุญธรรมและการเลี้ยงดูแบบอุปถัมภ์สำหรับเด็กทุกคน ส่วนหลักการพึ่งพิงบริการจากสถาบันโดยเฉพาะบริการจากรัฐ (institutionalization) นั้นจะจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการดูแลโดยครอบครัวเป็นไปโดยไม่เหมาะสมหรือเด็ก ๆ ที่ไม่สามารถอยู่กับบิดามารดาผู้ให้กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กก่อนวัยเรียนสามารถอยู่กับครอบครัวใหม่ผ่านการรับเป็นบุตรบุญธรรมและระบบครอบครัวอุปถัมภ์ ทั้งนี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Committee on the Rights of the Child) ระบุว่า การพึ่งพิงบริการจากสถาบันโดยเฉพาะบริการจากรัฐสำหรับเด็กนั้น ถือเป็นข้อบกพร่องของนโยบายเกี่ยวกับทางเลือกในการดูแลแบบครอบครัว²¹⁹ ซึ่งตามหลักข้อ 20 (3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้ระบุถึงการดูแลเด็กด้วยวิธีการแบบอื่น ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองเด็กได้อีกด้วย เช่น การจัดหาผู้อุปถัมภ์ กาฟาลาห์ของกฎหมายอิสลาม การรับบุตรบุญธรรม หรือถ้าจำเป็น การจัด

²¹⁸ Kanae Doi, Revised Child Welfare Act: the principle of family-based care now guaranteed by the law.

²¹⁹ Ibid.

ให้อยู่ในความดูแลของสถาบันที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความต่อเนื่องในการเลี้ยงดูเด็ก ภูมิหลังทางชาติพันธุ์ ศาสนาและวัฒนธรรมและภาษาของเด็ก”²²⁰

3.4.2 พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน พ.ศ. 2540 (Disaster Countermeasures Basic Act 1997)

พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน พ.ศ. 2540 (Disaster Countermeasures Basic Act 1997) ในบทที่ 5 หลักเกณฑ์ทั่วไป มาตรการฉุกเฉิน และความรับผิดชอบในการปฏิบัติตน ข้อ 50 อธิบายเกี่ยวกับมาตรการฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยพิบัติหลายมาตรการ ได้แก่ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการออกและส่งคำเตือน คำแนะนำ หรือคำสั่งในการอพยพ มาตรการฉุกเฉิน เช่น การดับเพลิง การป้องกันน้ำท่วม การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และการคุ้มครองผู้ประสบภัย การฟื้นฟูสถานประกอบการ เกี่ยวกับความสะอาด การควบคุมโรค การสาธารณสุขและสุขภาพ และ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนในกรณีฉุกเฉินของเด็ก

²²⁰ Convention on the Rights of the Child 1989, Article 20

1. A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State.

2. States Parties shall in accordance with their national laws ensure alternative care for such a child.

3. Such care could include, inter alia, foster placement, kafalah of Islamic law, adoption or if necessary placement in suitable institutions for the care of children. When considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background.

และนักเรียนในโรงเรียนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นต้น²²¹ สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนในกรณีฉุกเฉินของเด็กและนักเรียนในโรงเรียนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติปรากฏอยู่ใน ข้อ 50 (4)²²² โดยพระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2013 (Amendment of the Disaster Countermeasures Basic Act 2013) กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำรายชื่อผู้อยู่อาศัยที่ต้องการความช่วยเหลือในการอพยพในเวลาที่เกิดภัยพิบัติ และใช้ประโยชน์จากบัญชีรายชื่อร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์และองค์กรอื่น ๆ ที่สนับสนุนการอพยพในเวลาที่เกิดภัยพิบัติ ให้ความร่วมมือกับสมาคมผู้อยู่อาศัย (residents' association) สมาคมอาสาสมัครเพื่อการป้องกันภัยพิบัติ (voluntary association for disaster prevention) และนักสังคมสงเคราะห์ (social workers) และผู้สนับสนุนจากชุมชนจำนวนสองคนซึ่งบุคคลหรือครอบครัวที่ได้รับ

²²¹ วรรณวลี อินทร์ปิ่น, มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น: บทเรียน-เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดเชียงราย), โครงการวิจัยภายใต้โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) สกว. 2561. หน้า 9.

²²² Disaster Countermeasures Basic Act 1997 Disaster Countermeasures Basic Act (Act No.223, November 15, 1961) Chapter V. General Rules (Emergency measures and responsibility for their implementation) Art. 50. Emergency measures for disaster shall taken with respect to the matters listed below for the purpose of anticipating a disaster when there is danger of occurrence, or of conducting emergency rescue work when a disaster has occurred so as to prevent the spread of the disaster:
....

(4) matters related to emergency instruction of children and school children affected by disaster.

การร้องขอและแต่งตั้งโดยสมาคมอาสาสมัครเพื่อป้องกันภัยพิบัติหรือสมาคมผู้อยู่อาศัย²²³

จากงานวิจัยของ ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะพบว่าพระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการดำเนินมาตรการป้องกันภัยพิบัติในหลากหลายมิติและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ยังกำหนดความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในทุกระดับจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติของตน²²⁴

3.5 ข้อสังเกตบางประการในการคุ้มครองสิทธิเด็กกรณีภัยพิบัตินิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ไดอิจิ

การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมา นับว่ามีประสิทธิภาพและเป็นตัวอย่างให้กับนานาชาติในการเตรียมความพร้อม เพื่อรับมือและจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตบางประการเรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็กซึ่งผู้เขียนขอแบ่งเป็นประเด็นดังนี้ การอพยพกลับมาและการใช้พื้นที่ซึ่งอาจปนเปื้อนกัมมันตรังสี ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับระดับกัมมันตรังสีที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ แหล่งผลิตอาหาร และสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งอาจปนเปื้อน

²²³ Yoko Saito, Vulnerabilities in Disasters, เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง Disaster Management System in Japan เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2561 ณ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม ม.แม่ฟ้าหลวง.

²²⁴ ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย”, เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2558, บทคัดย่อและหน้า 125.

กัมมันตรังสี และการละเมิดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
ด้านสุขภาพ

3.5.1 การอพยพกลับและการใช้พื้นที่ซึ่งอาจ ปนเปื้อนกัมมันตรังสี

เมื่อมีคำสั่งให้อพยพกลับมาในพื้นที่ปนเปื้อนบริเวณซึ่งเคย
เกิดเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิดเนื่องจากคลื่นยักษ์สึนามิ ถือว่า
ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่าง
ประเทศเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของเด็ก สำหรับกรณีการตอบ
สนองต่อภัยพิบัตินิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นภาคี
อนุสัญญาระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นเลือกกลุ่มที่รณรงค์ข้อมูล
เกี่ยวกับความเสี่ยงของการแผ่กัมมันตรังสีในสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจไม่
ถูกต้อง รัฐบาลควรตรวจสอบให้แน่ใจว่า มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับรังสี
และกัมมันตภาพรังสีที่ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์แก่เด็ก ๆ และ
ผู้ปกครอง เพื่อประกอบการตัดสินใจ รวมถึงต้องอำนวยความสะดวก
สะดวกในการตัดสินใจเกี่ยวกับสุขภาพ และการเคารพสิทธิด้าน
สุขภาพกำหนดให้รัฐต้องละเว้นจากการนำเสนอข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง
ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ²²⁵ ในปี 2015 โรงเรียนมัธยมแห่งใหม่
ที่เปิดในฮิโรโนะฟูกูชิมะในเขต Futaba ชื่อว่า “Futaba Future
High School” ซึ่งได้รับการกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรม
Super Global High School ของญี่ปุ่น หนึ่งในวัตถุประสงค์หลัก
ที่ระบุไว้ในเว็บไซต์ของโรงเรียนเขียนไว้ว่า “เรามุ่งมั่นที่จะแก้ไข

²²⁵ Kendra Ulrich, Greenpeace Japan, **Unequal Impact**, [Online]
Available from: https://www.academia.edu/31746865/Unequal_Impact_Womens_and_Childrens_Human_Rights_Violations_and_the_Fukushima_Daiichi_Nuclear_Disaster [accessed 12 July 2019]. p. 40.

ปัญหาในระดับท้องถิ่นและระดับโลกเช่นภัยพิบัติโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และการฟื้นฟู... โดยดึงดูดผู้คนในญี่ปุ่นและต่างประเทศเกี่ยวกับการฟื้นฟูตัวจากพลังงานนิวเคลียร์”²²⁶ ทั้งนี้บริเวณดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาเรื่องการปนเปื้อนกัมมันตรังสี

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 3 (1) ในการกระทำที่ล่วงเกินเกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก²²⁷ กรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะระเบิด เด็กมีความเสี่ยงต่อการได้รับรังสี หมายถึง การสัมผัสกับระดับความอันตรายของรังสี ซึ่งจากหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ให้คำแนะนำในกรณีนี้ ปริมาณรังสีที่มีผลต่อร่างกายนั้นจะต้องไม่เกิน 1 milliSievert (mSv / y) ต่อปี ไม่ใช่ 20 mSv / y ตามระดับที่รัฐบาลกำหนด นอกจากนี้ การที่รัฐบาลได้ยกเลิกคำสั่งอพยพในพื้นที่ซึ่งมีการปนเปื้อนกัมมันตรังสีในระดับสูง และการกลับคำสั่งซื้อก่อนหน้านี้ในบางพื้นที่ของจังหวัดฟูกูชิมะตามรายงานใหม่ของกรีนพีซในปี 2019 แสดงให้เห็นว่าระดับการแผ่รังสีในพื้นที่เปิดทั้งใน Namie และ Iitate ในจังหวัดฟูกูชิมะ

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Convention on the Rights of the Child 1989

Article 3

1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

รวมถึงในเขตยกเว้น ปัจจุบันยังคงสูงและไม่ปลอดภัยสำหรับประชาชนโดยเฉพาะเด็ก ๆ²²⁸

3.5.2 ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับระดับกัมมันตรังสีที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ

ผู้สังเกตการณ์พิเศษ (the Special Rapporteur) ได้รับรายงานข้อมูลหลักสูตรภาคบังคับที่เป็นทางการของฟูกูชิมะเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องกัมมันตรังสีในโรงเรียนรัฐบาล รวมถึงเอกสารประกอบว่า “ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนถึงความเสี่ยงของโรคภัยไข้เจ็บ รวมถึงโรคมะเร็ง เมื่อสัมผัสกับระดับกัมมันตรังสีที่ 100mSv และต่ำกว่านั้นเป็นเวลาสั้น ๆ” ซึ่งอาจทำให้เข้าใจว่าระดับกัมมันตรังสีขนาดต่ำกว่า 100mSv นั้นปลอดภัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศญี่ปุ่น มาตรฐานสากล หรือการวิจัยทางระบาดวิทยา นอกจากนี้ ผู้สังเกตการณ์พิเศษ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หนังสือเรียนไม่ได้กล่าวถึงผลกระทบจากกัมมันตรังสีที่ทำให้เด็กมีสุขภาพอ่อนแอลง ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น อาจทำให้เด็กและผู้ปกครองรับรู้ข้อมูลความปลอดภัยที่ผิดพลาดซึ่งอาจส่งผลให้เด็กได้รับรังสีในระดับสูง ผู้สังเกตการณ์พิเศษเรียกร้องให้รัฐบาลญี่ปุ่นรับรองการเข้าถึงผลกระทบด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุนิวเคลียร์อย่างแม่นยำ และรวมถึงวิธีการป้องกัน และควบคุมปัญหาสุขภาพในลักษณะที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับอายุและสามารถทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น²²⁹

²²⁸ International Association of Democratic Lawyer: IADL, **Fukushima nuclear disaster and Japanese government's non - compliance with the Convention on the Rights of the Child**, [Online] Available from: <https://iadllaw.org/2019/03/fukushima-nuclear-disaster-and-japanese-governments-non-compliance-with-the-convention-on-the-rights-of-the-child/> [accessed 10 September 2019]. p.1.

²²⁹ Ibid.

คณะกรรมการสิทธิเด็กให้คำแนะนำแก่ประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

- (ก) ยืนยันว่าการได้รับรังสีในเขตอพยพสอดคล้องกับความรู้ที่ยอมรับกันในระดับสากลเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงสำหรับเด็ก
- (ข) ให้การสนับสนุนด้านการเงินที่פקอาศัยการแพทย์และการช่วยเหลืออื่น ๆ แก่ผู้อพยพโดยเฉพาะเด็ก ๆ จากพื้นที่ที่ไม่ได้กำหนด
- (และ) (ง) ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพที่ครอบคลุมและระยะยาวสำหรับเด็กในพื้นที่ที่มีปริมาณรังสีเกิน 1mSv / ปี; หากคำแนะนำ
- (ก) เกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อการแผ่รังสีจะถูกนำไปใช้โดยรัฐบาลญี่ปุ่นในการยกเลิกคำสั่งการยกระดับการอพยพใน Namie และ litate นอกจากนี้ มีผู้อพยพจำนวนหลายหมื่นคนซึ่งเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDP) อย่างชัดเจน แต่ไม่ได้รับการปฏิบัติเช่นนี้จากรัฐบาลญี่ปุ่น ดังนั้นจึงยังคงได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินิวเคลียร์เพิ่มเติมจากเหตุการณ์ในเดือนมีนาคม 2011²³⁰

3.5.3 แหล่งผลิตอาหาร และสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งอาจปนเปื้อนกัมมันตรังสี

ในพื้นที่ซึ่งมีความกังวลเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร รัฐบาลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศได้พยายามโน้มน้าวให้สาธารณชนทราบว่า การแผ่รังสีปริมาณต่ำนั้นปลอดภัย โดยการระดมผู้เชี่ยวชาญ และสื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์ผู้บริโภคที่ต้องการหลีกเลี่ยงผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือจากนักท่องเที่ยวที่ต้องการหลีกเลี่ยงการเดินทางไปที่ฟุกุชิมะก่อนที่จะมีการทดสอบที่เพียงพอ²³¹

²³⁰ International Association of Democratic Lawyer: IADL, Fukushima nuclear disaster and Japanese government's non-compliance with the Convention on the Rights of the Child, [Online] Available from: <https://iadllaw.org/2019/03/fukushima-nuclear-disaster-and-japanese-governments-non-compliance-with-the-convention-on-the-rights-of-the-child/> [accessed 10 September 2019]. p. 2.

²³¹ Ibid, 41.

มีตัวอย่างที่น่าตกใจยิ่งกว่านั้นโดยโรงเรียนมัธยมฟูกูชิมะ
ขออนุญาตผู้ปกครองนำนักเรียนจำนวน 13 คนเที่ยวชมไซต์ปฏิกรณ์
นิวเคลียร์ที่ถูกทำลาย โดยใช้เวลาหนึ่งชั่วโมงในการเที่ยวชมฟูกูชิมะ
ไดอิจิ (Fukushima Daiichi) รวมถึงอยู่ใกล้กับเครื่องปฏิกรณ์
หมายเลข 1 ซึ่งเพิ่งถูกถอดฝาครอบออกเมื่อไปเยี่ยมชม ก่อนการ
เยี่ยมชมครั้งนี้ TEPCO ไม่อนุญาตให้ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้า
เยี่ยมชมไซต์ของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เนื่องจากข้อห้ามภายใต้
พระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน ว่าด้วยการจ้างคนอายุต่ำกว่า
18 ปี ในพื้นที่ที่มีรังสีอันตราย นักเรียนที่มาเยี่ยมชมโรงงานได้รับคำ
แนะนำจากคุณครู และศาสตราจารย์ทางด้านฟิสิกส์ของ
มหาวิทยาลัยโตเกียว นี่เป็นกรณีที่ชัดเจนซึ่งเด็ก ๆ รวมถึงเด็กสาว
ที่มีความเสี่ยงต่อผลกระทบจากรังสีได้รับการส่งเสริมและชี้แนะโดย
ผู้ใหญ่ที่พวกเขาไว้วางใจที่จะรับความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น ถือเป็นเจตนา
ละเมิดโดยผู้ใหญ่²³²

ในช่วงเดือนมกราคม 2019 คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก
ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้ยกประเด็นเกี่ยวกับภัยพิบัติ
นิวเคลียร์ฟูกูชิมะซึ่งส่งผลกระทบต่อเด็ก รวมถึงข้อมูลและผลที่ตาม
มาของอุบัติเหตุ และคำถามเกี่ยวกับการเฝ้าระวังสุขภาพในระยะ
ยาว รวมถึงมาตรการใดบ้างที่ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาอัตราการ
เป็นมะเร็งต่อมไทรอยด์ในเด็กที่ฟูกูชิมะ ซึ่งคณะผู้แทนและ
กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่น
หรือสร้างความเข้าใจต่อประเด็นดังกล่าวได้ กระทรวงศึกษาธิการ
ของญี่ปุ่นระบุว่าได้ออกประกาศเมื่อเดือนสิงหาคม 2011 เรื่องการ
ลดปริมาณรังสีที่อาคารและสนามของโรงเรียนในจังหวัดฟูกูชิมะ

²³² Ibid., 167.

ซึ่งเป็นเกณฑ์การได้รับปริมาณรังสีสำหรับนักเรียนที่โรงเรียนที่
1mSv / y หรือน้อยกว่านั้น ซึ่งระดับการได้รับรังสีในพื้นที่ของ
ฟุกุชิมะรวมถึงใน Namie และ Iitate เกิน 1mSv / y²³³

3.5.4 การละเมิดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กทางด้าน สุขภาพ

นโยบายปัจจุบันของรัฐบาลญี่ปุ่นละเมิดต่ออนุสัญญาว่า
ด้วยสิทธิเด็กข้อ 3, 4, 5, 6, 9, 13, 17, 19 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
บทบัญญัติของมาตรา 24(1) กำหนดให้รัฐต้อง “ยอมรับในสิทธิของ
เด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะหาได้” และ
ข้อ 24(2) กำหนดให้รัฐ ใช้มาตรการที่เหมาะสม ดังนี้

(ก) ลดการเสียชีวิตของทารก และเด็ก

(ข) ประกันให้มีการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ที่
จำเป็นและการดูแลสุขภาพแก่เด็กทุกคนโดยเน้นการพัฒนาการ
ดูแลสุขภาพขั้นปฐม

(ค) ต่อสู้กับโรคภัย และทุพโภชนาการ รวมทั้งที่อยู่ภายใน
ขอบข่ายของการดูแลสุขภาพขั้นปฐม ซึ่งนอกเหนือจากวิธีการอื่น
แล้วยังดำเนินการโดยการใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่พร้อมแล้ว และโดย
การจัดหาอาหารที่ถูกหลักโภชนาการและน้ำดื่มที่สะอาดอย่างพอ
เพียง ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงอันตราย และความเสี่ยง ของมลภาวะ
แวดล้อม

(ง) ประกันให้มีการดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสมแก่มารดา
ทั้งก่อนและหลังคลอด

²³³ Ibid.

(จ) ประกันว่าทุกส่วนของสังคม โดยเฉพาะบิดามารดา และเด็กจะได้รับข้อมูลข่าวสาร และการเข้าถึงการศึกษาและการสนับสนุนให้ใช้ความรู้พื้นฐานในเรื่องโภชนาการและสุขภาพเด็ก เรื่องประโยชน์ของการเลี้ยงลูกด้วยนมมารดา เรื่องอนามัยและสุขภาพลสภาพแวดล้อม และเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุ

(ฉ) พัฒนาการดูแลสุขภาพเชิงป้องกันการเนาะแนวแก' บิดามารดา และการให้บริการและการศึกษาในเรื่องการวางแผนครอบครัว²³⁴

²³⁴ International Association of Democratic Lawyer: IADL, **Fukushima nuclear disaster and Japanese government's non - compliance with the Convention on the Rights of the Child**, [Online] Available from: <https://iadllaw.org/2019/03/fukushima-nuclear-disaster-and-japanese-governments-non-compliance-with-the-convention-on-the-rights-of-the-child/> [accessed 10 September 2019]. p. 2.



สรุปและข้อเสนอแนะ

การให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาและตราสารกฎหมายระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชน และตราสารในทางระหว่างประเทศอื่น ๆ ในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 เป็นต้น
2. ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มกฎหมายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (International Disaster Relief Law: IDRL) เช่น กรอบการดำเนินงาน เฮียวโกะ พ. ศ. 2548 - 2558: การสร้างความพร้อมให้แก่ประเทศและชุมชนในการรับมือและฟื้นคืนกลับเมื่อเกิดภัยพิบัติ (Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters) และในปัจจุบัน กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) เป็นต้น

3. จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างทางสังคม และแนวคิด ในการพัฒนาคนชาติญี่ปุ่น ทำให้เด็กได้รับการอบรมเลี้ยงดู โดยเน้นการเคารพต่อกฎ ระเบียบ และวินัย อย่างเคร่งครัด ทั้งจากครอบครัว โรงเรียน และสังคมซึ่งส่งผลให้เด็กกลายเป็น เด็กที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในชีวิตประจำวัน รู้จักการ ทักทาย รักษากฎเกณฑ์ ไม่รบกวนผู้อื่น อดทน และมีความ พยายาม ดังนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติความสูญเสียชีวิตจึงเกิดขึ้นค่อนข้าง น้อยกว่าในประเทศอื่น ๆ ซึ่งเกิดภัยพิบัติในลักษณะทำนอง เดียวกัน
4. สังคมญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากศาสนาชินโต พุทธศาสนานิกายเซ็น และลัทธิขงจื้อ ทำให้ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ประเพณี หรือ จารีตประเพณีของการอยู่ร่วมกันในสังคม ส่งผลต่อการประพฤติ และปฏิบัติตนของคนในสังคม
5. ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมีลักษณะเฉพาะอย่างแท้จริง เป็น ระบบกฎหมายที่มีการผสมผสานระหว่างระบบประมวล กฎหมายกับกฎหมายระบบแองโกลอเมริกา หรือ กฎหมาย ระบบจารีตประเพณีหรือระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) ซึ่งหลอมรวมเป็นระบบกฎหมายภายใต้ ขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของญี่ปุ่นซึ่งมีความสำคัญ อย่างยิ่งยวดสืบทอดกันมาหลายร้อยปีและยังคงมีความ หลากหลายอยู่ถึงปัจจุบัน
6. เมื่อโครงสร้างทางสังคมมีความเข้มแข็ง เด็ก ๆ ได้รับการฝึก อบรมให้เป็นคนคุณภาพอย่างแท้จริง ประเทศญี่ปุ่นจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก เพราะประเด็นสำคัญ ๆ ถือว่าเป็นสิ่งที่สังคมให้ความเคารพและ ปฏิบัติตามจนกลายเป็นจารีตประเพณีของสังคมญี่ปุ่น ดังนั้น

ในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติจึงไม่มีกฎหมายที่เขียนไว้โดยเฉพาะ การคุ้มครองสิทธิเด็กในสถานการณ์ภัยพิบัติปรากฏอยู่บางส่วนใน พระราชบัญญัติสวัสดิการเด็ก ค.ศ. 1947 (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 2016 (The amendment to the Child Welfare Act in 2016) และ พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน พ.ศ. 2540 (Disaster Countermeasures Basic Act 1997)

7. แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะประสบความสำเร็จในการจัดการเรื่องภัยพิบัติ และเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับนานาประเทศ ในภัยพิบัติแต่ละครั้งระยะหลัง ๆ มีความสูญเสียน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามมีข้อท้วงติงในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กกรณีภัยพิบัติโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ไดอิจิ ที่เคยเกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 2011
8. สำหรับข้อเสนอแนะ หากประเทศไทยต้องประสบปัญหาภัยพิบัติ เมื่อพิจารณาจากหลักการระดับสากลในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็ก และจุดเด่นที่น่าสนใจของประเทศญี่ปุ่น จะสามารถนำบทเรียน (ถอดบทเรียน) บางข้อมาปรับใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า โครงสร้างทางสังคมไทยไม่ได้มีความเข้มแข็งดังเช่นประเทศญี่ปุ่น และการที่ประเทศไทยประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมาอย่างยาวนาน รวมทั้งการปลูกฝังเด็กให้สามารถช่วยเหลือตัวเอง การมีวินัย และการเคารพต่อกฎเกณฑ์ของสังคมและกฎหมาย หากเกิดภัยพิบัติเราคงเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีเสียหายเกิดขึ้น และที่สำคัญสังคมไทยไม่ได้ตระหนักถึงอันตรายและความเสียหายจากภัยพิบัติเพราะส่วนใหญ่คิดว่าเป็นสิ่งที่ไกลตัว แม้ว่าจะในปัจจุบันมีความถี่ของการเกิดภัยพิบัติขึ้นบ่อยครั้ง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นก็ตาม ทั้งนี้ ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลัก
ในการจัดการภัยพิบัติแต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องเด็ก
เอาไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กรกิจ ดิชฐาน. (2651). **ปฏิวัติเมจิ The Meiji Revolution**.
กรุงเทพฯ : ยิปซี กรุ๊ป.

กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
(2552). **คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัย
พิบัติ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมเกษตรกรรมแห่ง
ประเทศไทย.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2559).
**กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยง
จากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558-2573 (Sendai Framework
for Disaster Risk Reduction 2015-2030)**.
(ออนไลน์). (เข้าถึงได้จาก) http://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/58eb08e5cd-1da.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2561).

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2559).
การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย, พิมพ์ครั้งที่ 2,
[ออนไลน์]: (เข้าถึงได้จาก) http://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/58a6b30b90d96.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2561).

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. **สิทธิ
มนุษยชน : อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก**. [ออนไลน์]
(เข้าถึงได้จาก): <http://humanrights.mfa.go.th/th/kids/72/> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2562].

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2015). **แนวปฏิบัติมาตรฐาน และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน**. [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Human-Rights-Instruments.aspx> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2562].
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2547). **กฎหมายระหว่างประเทศ**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จันทร์ สีนุศุภฤกษ์. (2560). **กฎหมายระหว่างประเทศ**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- จุมพต สายสุนทร. (2561). **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1**, (พิมพ์ครั้งที่ 13), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ. (2558). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย” เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ตรรกวิทย์ มิ่งขวัญ. **ความเป็นมาเกี่ยวกับระบบกฎหมายญี่ปุ่น**, [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก) https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvanee/ewt_dl_link.php?nid=1979 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2561)

ถาวร งามตระกูลชล. การปกครองท้องถิ่น: บทเรียนชุมชนเข้มแข็งประเทศญี่ปุ่น (Local Government: Lesson of Community Strength of Japan). บทความในการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ครั้งที่ 8 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม วันที่ 31 มีนาคม - 1 เมษายน 2559.

มัทธรา ธรรมบุศย์. จิตวิทยาสำหรับครู- ทฤษฎีจิตสังคมของอิริกสัน, [ออนไลน์] สามารถเข้าถึงได้จาก <https://sites.google.com/site/psychologybkf1/home/citwithya-phathnakar/thvsdi-cit-sangkham-khxng-xi-rik-san> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2561).

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. New Legislative Culture: Soft Law. สำนักงานกฤษฎีกา. [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก) <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=90> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2561).

นพพน ตันติรังสี และคณะ. (ม.ป.ป.). คู่มือแนวทางการดูแลผู้ประสบเหตุการณ์สะเทือนขวัญ โครงการจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบบริการดูแลผู้ประสบเหตุการณ์สะเทือนขวัญ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): http://www.thaiexplore.net/file_upload/submitter/file_doc/f80a6094d741022e964f7f445b22ea48.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2561].

- เนชั่นแนลจีโอกราฟฟิก ฉบับภาษาไทย. (9 ก.ค. 2019) **ยูเอ็น:** “เรากำลังอยู่ในยุคสมัยที่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นทุกสัปดาห์. [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): https://ngthai.com/environment/23321/climatedisasterevery-week/?fbclid=IwAR2ovhL1B_VWdKusfJsKpKEQn-Nmkrhj8zfJ6OR-OjEmQQYpnYIHtZQcFsE [เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2562].
- บีบีซี ไทย. (4 กันยายน 2018). **ไต้ฝุ่นเซบี คร่าชีวิตคนในญี่ปุ่นแล้ว 7 คน บาดเจ็บอีกนับร้อย.** [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): <https://www.bbc.com/thai/international-45411042> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562].
- ปฐมภรณ์ บุชปอ์รง. **การจัดการภัยพิบัติ: ปรัชญาสวัสดิการและการประยุกต์.** วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 37 ฉบับที่ 3 ก.ค.-ก.ย. 2555, หน้า 48-73. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: http://www.royin.go.th/royin2014/upload/246/FileUpload/2481_4909.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2562].
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2560). **คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ,** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิมภรณ์ กลั่นกลิ่น. (2560). **การพยาบาลเด็กเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ.** เชียงใหม่: คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- เพ็ญศรี กาญจนมัย. ความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่นด้านประวัติศาสตร์ (การสร้างชาติญี่ปุ่นด้วยอุดมการณ์พุทธ ชินโต ขงจื้อ). [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://tci-thaijo.org/index.php/japanese/article/download/52296/43372/> (เข้าถึงเมื่อ 18 กันยายน 2561).
- ภัทระ ลิ้มปิติระ. (2553). ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2553.
- ยศ สันตสมบัติ. (2016). ฟรอยด์และพัฒนาการของจิตวิเคราะห์: จากความฝันสู่ทฤษฎีสังคม, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรินทร์ ววงค์และคณะ. (2016). การสร้างคนคุณภาพแบบญี่ปุ่น (Japanese ways of molding quality people). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): <https://elibrary.trf.or.th/downloadfullstep1.asp> หน้า vii. [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2562].
- วิลาสณี ฉายรัตน์ตระกูล. สภาเยาวชนแห่งญี่ปุ่น, [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvaneer/ewt_dl_link.php?nid=340 [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

วรรณวลี อินทร์ปิ่น. (2561). มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะ
หลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น: บทเรียน-เรียนรู้จาก
ประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาจังหวัดคุมาโมโตะและ
จังหวัดเซียงราย), โครงการวิจัยภายใต้โครงการสันติ
ไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) สกว.

ศูนย์การเรียนรู้วิทยาศาสตร์โลกและดาราศาสตร์ (Lerning Certer
for Earth Science and Astronomy: LESA). แผ่นดินไหว
[ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): [http://www.lesa.biz/
earth/lithosphere/geological-phenomenon/
earthquake](http://www.lesa.biz/earth/lithosphere/geological-phenomenon/earthquake) [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

ศูนย์วิจัยพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ (Nida center for
Research & Development of Disaster Prevention
& Management). แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น.
[ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): [http://dpm.nida.ac.th/
main/index.php/articles/tsunami-and-earth-
quake/item/33](http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33) [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562].

ศูนย์วิจัยพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ (Nida center for
Research & Development of Disaster Preven-
tion & Management). ผลกระทบด้านต่าง ๆ ใน
ภาพรวมจากเหตุการณ์สึนามิประเทศญี่ปุ่น ปี 2554.
[ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): [http://dpm.nida.ac.th/
main/index.php/articles/tsunami-and-earth-
quake/item/203](http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/203) [เข้าถึงเมื่อ 25 มกราคม 2562].

ศูนย์วิจัยและพัฒนานวัตกรรมการศึกษาเพื่อเด็กและผู้มีความ
ต้องการพิเศษ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
สิทธิเด็กและการวางแผนท้องถิ่นเพื่อเด็กและเยาวชน.
[ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): [http://www.dla.go.th/
upload/ebook/column/2012/7/2013_5053.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2012/7/2013_5053.pdf)
(เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2561).

สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. ข้อมูลเกี่ยวกับ
ดินแดนของประเทศญี่ปุ่น. [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก):
[https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/japa-
nese_territory.html](https://www.th.emb-japan.go.jp/itpr_th/japanese_territory.html) [เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 มกราคม
2562].

สรวิศ วัชรทัศน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). คู่มือการประเมินความเสี่ยง
จากภัยพิบัติ. [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): [http://www.
disaster.go.th/upload/download/file_
attach/58a6b30dd6232.pdf](http://www.disaster.go.th/upload/download/file_attach/58a6b30dd6232.pdf) [เข้าถึงเมื่อวันที่ 19
กรกฎาคม 2562].

ศิริพร วัชชวัลคุ. (2559). ญี่ปุ่นกับการจัดการเชิงสถาบันสำหรับ
การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และ
ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม: กรณีศึกษาเหตุการณ์
มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011. JSN Journal,
Vol. 6, No. 1 (June 2016).

สำนักงานแรงงาน ประเทศญี่ปุ่น, ระบบกฎหมาย, [ออนไลน์]
(เข้าถึงได้จาก): <http://japan.mol.go.th/node/258>
[เข้าถึงเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2562].

สุดา วิศรุตพิชญ์ ผู้แปล. สิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์ ผู้ตรวจและ
ขัดเกลารากษา. **รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ
: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ(วช.), 2541.
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://www5.nesac.go.th/
about/Japan_constitution_TH.php](http://www5.nesac.go.th/about/Japan_constitution_TH.php) 08/06/2008
(เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2555). **รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: จากอดีตสู่ปัจจุบัน**.
วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 52 ฉบับที่ 3/2555
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://www.tci-thaijo.org/
index.php/NDJ/article/view/5176/4543](https://www.tci-thaijo.org/index.php/NDJ/article/view/5176/4543) (เข้าถึง
เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561).

อิงอร จินตนาเลิศ. (2541). **กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติ
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก
ค.ศ. 1989**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุดมศักดิ์ จันทร์กลัด. **จิตวิญญาณของคนญี่ปุ่น**. [ออนไลน์]
(เข้าถึงได้จาก): [https://www.tci-thaijo.org/index.
php/easttu/article/view/51388/42556](https://www.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/view/51388/42556) (เข้าถึง
เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2561).

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**.
[ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): [https://www.amnesty.
or.th/our-work/hre/udhr/](https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/) [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26
มิถุนายน 2562].

Hfocus. **ดูแลสุขภาพจิตผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว หวั่นเกิด PTSD.** [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): <https://www.hfocus.org/content/2014/05/7130> [เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2561].

The Sphere Project. (2011). **โครงการสเฟียร์ กฎบัตรมนุษยธรรม และมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ฉบับแปลภาษาไทย 2554 (The Sphere Project Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response Edition 2011).** แปลและจัดพิมพ์โดยสำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย [ออนไลน์] (เข้าถึงได้จาก): http://k4ds.psu.ac.th/k4dm/file/sphere/sphere_TH.pdf [เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2561].

เอกสารภาษาอังกฤษ

AESJ. **Lesson learned from the JCO nuclear critically accident in Japan in 1999,** [Online] Available from: <http://www-ns.iaea.org/downloads/iec/tokaimura-report.pdf> [accessed 25 July 2019].

Archard David. (1993). **Children: Rights and Childhood.** London: Routledge.

Ariès Philippe. (1962). **Centuries of Childhood: A Social History of Family Life.** London: Jonathan Cape Pub.

- Aronsson-Storrier et al. (2017). **Regulating disasters? The role of international law in disaster prevention and management.** University of Reading. [Online] Available from: <http://www.reading.ac.uk/centaur>. [accessed 9 June 2018].
- Asian Disaster Reduction Center. **Japan: Flood: 2000/09/11.** [Online] Available from: https://www.adrc.asia/view_disaster_en.php?Nation-Code=&Lang=en&Key=145 [accessed 25 July 2019].
- Atle Dyregrov et al. (2018). **Children and natural disaster.** European Journal of Psychotraumatology 2018, VOL. 9, 1500823 [Online] Available from: <http://doi.org/10.1080/20008198.2018.1500823> [accessed 10 September 2018].
- Brookings-Bern Project on Internal Displacement. (2008). **Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster.** [Online] Available from: <http://www.refworld.org/pdfid/49a2bf72.pdf>. [accessed 26 May 2018].
- Carbinet Office. Government of Japan. **White Paper: Disaster Management in Japan 2015,** [Online] Available from: http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2015_DM_Full_Version.pdf [accessed 20 December 2018].

Cabinet Office. Government of Japan. **White Paper on Children and Young People 2018 (Summary)**. [Online] Available from: https://www8.cao.go.jp/youth/english/policy_2018.html [accessed 25 July 2019].

Chunichi Shimbun. **Survivor looks to save images of deadliest typhoon to hit Japan**. The Japan Time News, [Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/17/national/survivor-looks-save-images-deadliest-typhoon-hit-japan/#.XUMJxY4zaM8> [accessed 25 June 2019].

Danielle Demetriou. (9 September 2018). **Fukushima disaster: Children cancer rates rise with 16 new cases**. The Telegraph. [Online] Available from: <https://www.telegraph.co.uk/news/world-news/asia/japan/12160794/Fukushima-disaster-Children-cancer-rates-rise-with-16-new-cases.html> [accessed 10 September 2018].

David Fisher. (2007). **Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis**. International Review of the Red Cross, Vol. 89 No.866 June 2007, [Online] Available from: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_866_fisher.pdf. [accessed 3 June 2018].

Earthquake Research Institute, The University of Tokyo.

70 years since 1948 Fukui earthquake.

[Online] Available from: <http://www.eri.u-tokyo.ac.jp/en/2018/06/28/70-years-since-1948-fukui-earthquake/> [accessed 25 June 2019].

Economic Commission for Latin America and the

Carribbean: ECLAC. **Social protection for**

children at times of disaster. [Online] Available

from: <https://www.cepal.org/en/insights/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres> [accessed 26 May 2018].

ECPAT. **Country Overview A Report on the scale,**

scope in the context of the sexual exploitation of children, Japan. [Online] Available from:

<https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2018/04/ECPAT-Country-Overview-Japan.pdf> [accessed 24 January 2019].

Editor. **Worst flood in over 100 years: 400,000 in Tokai**

face evacuation. The Japan Times sep 13 2000,

[Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2000/09/13/national/400000-in-tokai-face-evacuation/#.XVEMnegzY2w> [accessed 25 July 2019].

Erica Harper. (2009). **International Law and Standards**

Applicable in Narural Disaster Situations.

International Development Law Organization

(IDLO). [Online] Available from: http://www.idlo.org/Publications/Natural_Disaster_Manual.pdf. [accessed 26 May 2018].

European Union- Migration and Home Affairs. **United Nations Convention on the Rights of the Child: UNCRC**, [Online] Available from: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-wedo/networks/european_migration_network/glossary_search/united-nations-convention-rights_en [accessed 10 August 2019].

Gene A. Ichinose Et al. **Rupture process of the 1948 Fukui earthquake (M 7.1) from the joint inversion of seismic waveform and geodetic data**. Journal of Geophysical Research [Online] Available from: <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1029/2004JB003437> [accessed 25 June 2019].

Hirokazu Yoshida et al. (2016). **Post-traumatic growth of children affected by the Great East Japan Earthquake and their attitudes to memorial services and media coverage**. Psychiatry and Clinical Neurosciences 2016 Japanese Society of Psychiatry and Neurology, [Online] Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/pcn.12379> [accessed 10 September 2018].

Human Rights Watch. **Without Dreams: Children in Alternative Care in Japan.** [Online] Available from: <https://www.hrw.org/report/2014/05/01/without-dreams/children-alternative-care-japan> [accessed 12 September 2018].

Hurricanes Science and Society, The University of Rhode Island. **1959 Super Typhoon Vera.** [Online] Available from: <http://www.hurricanesociety.org/> [accessed 25 June 2019].

Incorporated Reserch Institution for Seismology. **1968 Tokachi-oki (Japan) Earthquake Archive.** [Online] Available from: <http://ds.iris.edu/seismo-archives/quakes/1968tokachi-oki/> [accessed 25 July 2019].

International Association of Democratic Lawyer: IADL. **Fukushima nuclear disaster and Japanese government's non - compliance with the Convention on the Rights of the Child,** [Online] Available from: <https://iadllaw.org/2019/03/fukushima-nuclear-disaster-and-japanese-governments-non-compliance-with-the-convention-on-the-rights-of-the-child/> [accessed 10 September 2019].

Jamed Kidd. **Japan's stoicism in the face of natural disaster and the tragedy of the tsunami-hit school: a British journalist investigates.**

Post Magazine, 24 Aug 2018. [Online] Available from: <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/2161028/living-edge-british-reporter-japans-stoicism-face> [accessed 25 June 2019].

Jane Fortin. (2009). **Children's Rights and the Developing Law**. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Japan Committee for UNICEF. **East Japan Earthquake and Tsunami Disaster, Emergency Relief and Reconstruction Support-Building Resilient Communities with children: Three Year Report**. [Online] Available from: http://www.unicef.or.jp/kinkyu/japan/en/pdf/3year_report_en.pdf [accessed 10 July 2019].

Jonathan Todres. (2011). **Mainstreaming Children's Rights in Post-Disaster Settings**. Emory International Law Review. Vol. 25, pp.1241. [Online] Available from: http://law.emory.edu/eilr/_documents/volumes/25/3/symposium/todres.pdf. [accessed 9 June 2018].

John Tobin. (2013). **Justifying Childdren's Rights**. International Journal of Children's Rights 21: Martinus Nijhoff publisher.

Julian Ryall. (10 September 2018). **Nearly 36pc of Fukushima children diagnosed with thyroid growths.** The Telegraph, [Online] Available from: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/japan/9410702/Nearly-36pc-of-Fukushima-children-diagnosed-with-thyroid-growths.html> [accessed 10 September 2019].

Justin McCurry. (15 March 2011). **Japan earthquake: 100,000 children displaced, says charity.** The Guardian. [Online] Available from: <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/15/japan-earthquake-children-displaced-charity> [accessed 10 July 2019].

Kanae Doi. **Revised Child Welfare Act: the principle of family-based care now guaranteed by the law.** [Online] Available from: <https://www.hrw.org/news/2016/05/27/revised-child-welfare-act-principle-family-based-care-now-guaranteed-law> [accessed 12 July 2019].

Kayoko Kitagawa. **Penal Code Amendment Pertaining to Sexual Offenses.** [Online] Available from: <https://www.waseda.jp/foiaw/icl/news-en/2018/02/06/6110/> [accessed 12 July 2019].

Kendra Ulrich. Greenpeace Japan. **Unequal Impact.** [Online] Available from: <https://www.academia>.

edu/31746865/Unequal_Impact_Womens_and_Childrens_Human_Rights_Violations_and_the_Fukushima_Daiichi_Nuclear_Disaster [accessed 10 September 2018].

Kobe city. **The Great Hanshin-Awaji Earthquake Statistics and Restoration Progress.** [Online] Available from: http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/20150126_hisai-english.pdf [accessed 25 July 2019].

Kumamoto University. **The 2016 Kumamoto Earthquake.** [Online] Available from: <https://ewww.kumamoto-u.ac.jp/dept/earthquake/> [accessed 25 July 2019].

Kyodo. (October 24, 2014). **Niigata remembers victims of 2004 quake.** The Japan Times. [Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/10/23/national/niigata-remembers-victims-2004-quake/#.XVE5PugzY2w> [accessed 25 July 2019].

Masaaki Kameda. (March 14, 2015). **Japan understand threat of natural disasters.** The Japan Times. [Online] Available from: <https://www.japantimes.co.jp/news/2015/03/14/national/japan-understands-threat-natural-disasters/#.XVLS5egzY2w> [accessed 29 July 2019].

Masayuki Noro. เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการเรื่อง
Disaster Management System in Japan
เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2561 ณ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม
ม.แม่ฟ้าหลวง.

Moro Makoto and YazawaKazuki. **Earthquake damage
of building structures and site effects.** 13th
World Conference on Earthquake Engineering.
Vancouver, Canada. [Online] Available from:
[http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/13_826.
pdf](http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/13_826.pdf) [accessed 25 July 2019].

National Centers for Environmental Information: NCEI.
**March 11, 2011 Japan Earthquake and
Tsunami.** [Online] Available from: [https://www.
ngdc.noaa.gov/hazard/data/publications/
2011_0311.pdf](https://www.ngdc.noaa.gov/hazard/data/publications/2011_0311.pdf) [accessed 25 July 2019].

Nippon.com. (May 10, 2018). **Japan's Unpredictable
Active Volcanoes.** [Online] Available from:
[https://www.nippon.com/en/features/h00190/
japan%E2%80%99s-unpredictable-active-
volcanoes.html](https://www.nippon.com/en/features/h00190/japan%E2%80%99s-unpredictable-active-volcanoes.html) [accessed 25 July 2019].

NIST. **Earthquake Miyagi-ken-oki Japan 1978.** [Online]
Available from: [https://www.nist.gov/el/
earthquake-miyagi-ken-oki-japan-1978](https://www.nist.gov/el/earthquake-miyagi-ken-oki-japan-1978)
[accessed 25 July 2019].

Nobuo Hurokawa and Tomoya Harada. **Fault plane of the 1964 Niigata earthquake, Japan, derived from relocation of the mainshock and aftershocks by using the modified joint hypocenter determination and grid search methods.** [Online] Available from: https://www.researchgate.net/publication/261012796_Fault_plane_of_the_1964_Niigata_earthquake_Japan_derived_from_relocation_of_the_mainshock_and_aftershocks_by_using_the_modified_joint_hypocenter_determination_and_grid_search_methods [accessed 25 June 2019].

Roger Goodman. (2000). **Children of the Japanese State: The Changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan.** Oxford University Press.

Statistics Bureau. (2018). Ministry of Internal Affairs and Communications. **Statistical HandBook of Japan 2018.** [Online] Available from: <https://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2018all.pdf> [accessed 24 January 2019].

The City of Hiroshima. **Preparation for Heavy Rains and Typhoons.** [Online] Available from: <http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1520595248425/index.html> [accessed 25 July 2019].

The Fukui Earthquake. (**June 28, 1948, M 7.1**) [Online] Available from: <https://www.hp1039.jishin.go.jp/eqchreng/6-2-3.htm> [accessed 25 June 2019].

The International Community of Kochi. **An Information Booklet for the International Community in Kochi, Preparing for the Nankai Earthquake.** [Online] Available from: <http://www.kochi-kia.or.jp/earthquake/english/english.pdf> [accessed 25 June 2019].

The Ministry of Foreign Affairs of Japan. **The Initial Report of Japan Under Article 44, Paragraph 1 of The Convention on The Rights of The Child.** [Online] Available from: <https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/initialreport/introduction.html> [accessed 12 July 2019].

Trevor Buck. (2005). **International Child Law.** London: Cavendish Publishing Limited.

Trevor Buck. (2014). **International Child Law.** Third Edition. London: Cavendish Publishing Limited.

Tsuneo Imai and Takeshi Okubo. **Ground Condition and Disaster of the 1978 Miyagi-ken-oki Earthquake in Japan.** [Online] Available from: http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/7_vol3_33.pdf [accessed 25 July 2019].

- U.S Geological Survey. **Ring of Fire**. [Online] Available from: <https://earthquake.usgs.gov/learn/glossary/?term=Ring%20of%20Fire> [accessed 25 July 2019].
- Ulrich Fastenrath. (1993). **Relative Normativity in International Law**. European Journal of International Law: EJIL.
- UN General Assembly. Resolution No. [A/RES/217\(III\) A](#) Plenary or Cttee. C.3 Agenda Item No. 58 Meeting Record/ Date/ Press Release Vote [A/PV.183](#) 10 Dec. 1948 48-0-8 Draft [A/777](#), amended by [A/778/Rev.1](#) [Online] Available from: <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/3> [accessed 26 June 2019].
- UN General Assembly. Resolution No. [A/RES/44/25](#) Plenary or Cttee. C.3 Agenda Item No. 108 Meeting Record/ Date/ Press Release Vote [A/44/PV.61](#) 20 Nov. 1989 without vote, amended by [A/44/736](#) [Online] Available from: <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/44> [accessed 26 June 2019].
- UN. **United Nations Treaties Collection: Status of Treaties**. [Online] Available from: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?s-rc=IND&mtdsg_no= 11&chapter=4&lang=en#EndDec [accessed 10 September 2018].

- UNICEF. **Actions for Children and Youth Resilience: Guide for Government.** [Online] Available from: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-06/CandY_guide_for_governments.pdf [accessed 26 May 2018].
- UNICEF. (2016). **Child-Centered Disaster Risk Reduction-Contributing to Resilient Development.** [Online] Available from: http://www.childreninachangingclimate.org/uploads/6/3/1/1/63116409/child-centered_drr_contributing_to_resient_development.pdf. [accessed 3 June 2018].
- UNICEF. **History of Child Rights,** [Online] Available from: <https://www.unicef.org/child-rights-convention/history-child-rights> [accessed 25 July 2019].
- UNICEF. (2007). **Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child.** Fully Revised Third Edition. [Online] Available from: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf [accessed 26 November 2018].
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. **Committee on the Rights of the Child examines the report of Japan.** [Online] Available from: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24083&LangID=E>, [accessed 25 January 2019].

- United Nations Office for Disaster Risk Reduction: UNDRR. **Children Charter an action plan for disaster risk reduction for children by children.** [Online] Available from: <https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/childrencharter.pdf>. [accessed 26 May 2019].
- University of Washington. **1964 Niigata Earthquake, Japan.** [Online] Available from: <https://depts.washington.edu/liquify/html/quakes/niigata/niigata.html> [accessed 25 June 2019].
- Volcanno Discovery. **Volcanoes of Japan.** [Online] Available from: <https://www.volcanodiscovery.com/japan.html> [accessed 25 July 2019].
- World Health Organization. **Natural Events.** [Online] Available from: https://www.who.int/environmental_health_emergencies/natural_events/en/ [accessed 26 May 2018].
- Worldatlas. **Japan Geography.** [Online] Available from: <https://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/japan/jpland.htm> [accessed 25 July 2019].
- Yasuhide Nakamura. (July 2005). **Public Health Impact of Disaster on Children.** JMAJ, July 2005, Vol. 48 No. 7 [Online] Available from: http://www.med.or.jp/english/pdf/2005_07/377_384.pdf [accessed 10 July 2019].

Yoko Saito. Vulnerabilities in Disasters. เอกสารประกอบการ
เสวนาวิชาการเรื่อง Disaster Management System
in Japan เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2561 ณ
สำนักวิชานวัตกรรมสังคม ม.แม่ฟ้าหลวง

กฎหมายต่าง ๆ

Article 38 International Court of Justice: ICJ

Disaster Countermeasures Basic Act (Act No.223,
November 15, 1961)

Disaster Countermeasures Basic Act 1997 (revised ??)

June 16, 2017, in the 193rd session of the National Diet
of Japan, a partial amendment (Act No. 72 of
2017) to the Penal Code,

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030

The Child Welfare Act of Japan (1947)

The Child Welfare Law of 1947, Act No. 164 of December
12, 1947

The Constitution of Japan

The Geneva Convention of 1949

The Universal Declaration of Human Rights 1948

เว็บไซต์อื่น ๆ

www.crin.org

www.dci-is.org

www.ilo.org

www.plan-international.org

www.savethechildren.net/alliance

www.terredeshommes.org

www.theirc.org

www.unicef.org



“Natural disasters are Japan” ภัยพิบัติทางธรรมชาติถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น และการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของคนญี่ปุ่น (Disaster Risk Reduction (DRR) is our DNA) ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการปลูกฝังเรื่อง กฎ ระเบียบ การรักษาวินัย และการฝึกซ้อมหลบภัยจนติดเป็นนิสัยจะช่วยให้เด็กๆ รับมือกับภัยพิบัติและลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นได้